UNITED
NATIONS

E

Economic and Social
Council

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/55
15 March 2002

ENGLISH
Original: FRENCH

COMMISSION ON HUMAN RIGHTS
Fifty-eighth session
Item 10 of the provisional agenda

# ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS

## Human rights and extreme poverty

### Executive summary*

In her report to the fifty-sixth session of the Commission (E/CN.4/2002/52), the independent expert based her recommendations on analysis of States' and international financial institutions' policies for combating poverty and stressed the need for coherence between international organizations' policies, priorities and programmes with respect to that combat. In her report to the fifty-seventh session (E/CN.4/2002/54 and Corr.1) she focused, in compliance with Commission resolution 2000/12, on identifying national and international good practices and on the need for dialogue with the International Monetary Fund (IMF).

The present report is based on the numerous responses to questionnaires received from States, national human rights institutions and non-governmental organizations and on the dialogue with such entities. It also takes account of the responses given to the independent expert by persons living in poverty whom she met during her official missions, particularly those to Bolivia and Benin.

* The executive summary of this report is being circulated in all official languages. The report itself appears in the annex to the executive summary in its original languages, English and French, and the appendices are reproduced in their languages of submission.

GE.02-11408 (E) 040402

All of the responses show how essential it is to involve all the parties concerned (governments and local authorities, international financial institutions, bilateral and multilateral donors and, of course, non-governmental organizations, civil society and poor people themselves) in determining the particular factors of poverty in each country, region or community and in identifying strategies and policies for combating poverty.

In that connection, the expert, drawing on her analysis of the questionnaires and her discussions in Bolivia and Benin, concludes that, providing they ensure genuine participation by the population groups concerned, policies of decentralization can provide a concrete, grass-roots response to situations of poverty.

The report also examines the phenomenon of migration by poor people, to which there are several facets, since migration may be legal, illegal, voluntary, forced, or even - as in the case of trafficking of persons - criminal. Migration by the poor often has dramatic consequences. Legal migration is often migration by the better educated members of a society: when they leave their homes to find work and a better life in wealthier countries, they deprive their countries of origin of the skilled labour those States so often lack. In the case of illegal, forced or criminal migration, the migrants have to live in secret, in conditions of extreme poverty and sometimes of exploitation, violence and duress, without access to social welfare services (health, education, minimum wage or working conditions) for themselves or their children, without access to the courts and without protection of their rights. The policies of emigration countries and receiving countries need to be better coordinated and minimum social protection should be extended to all migrants, even illegal migrants.

Lastly, in view of the developments in the international system - the increasing involvement in the fight against poverty, the awareness of the need for better coordination of international and national initiatives and programmes, and the growing efforts to seek solutions connected with the promotion, protection and respect of the human rights of the neediest and most vulnerable individuals and groups - the independent expert advocates adapting measures to combat poverty to national and local circumstances and doing so within the framework of coherent international policies and strategies. In a sharing world, international cooperation and development assistance must meet the specific needs of the countries and population groups in question and be based on assessments of the situation that take into account the extent to which the most vulnerable individuals and groups enjoy human rights.

More specifically, the expert emphasizes the importance of the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and of a human rights-based approach to their elaboration and application. Based on her study of the situation in Benin, she proposes a model for the inclusion of the human-rights dimension in that country's PRSP.

**Annexe**

RAPPORT SOUMIS PAR M[me] A.-M. LIZIN, EXPERTE INDÉPENDANTE, CONFORMÉMENT À LA RÉSOLUTION 2000/12 DE LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

TABLE DES MATIÈRES


| | | Paragraphes | Page |
|---|---|---|---|
| Introduction | | 1 - 12 | 5 |
| A. | Prise de conscience mondiale | 1 - 4 | 5 |
| B. | Le contexte particulier de l'après-11 septembre | 5 - 8 | 5 |
| C. | Recommandations pertinentes des rapports précédents et éléments nouveaux du mandat de l'experte indépendante | 9 - 10 | 6 |
| D. | La cohérence des systèmes internationaux | 11 - 12 | 7 |
| I. | INSTITUTIONS NATIONALES, GOUVERNEMENTS ET ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES: DES RÉPONSES CONSTRUCTIVES | 13 - 53 | 7 |
| A. | Les institutions nationales des droits de l'homme | 16 - 21 | 8 |
| B. | Les gouvernements | 22 - 39 | 12 |
| C. | Les organisations non gouvernementales | 40 - 53 | 21 |
| II. | L'EXPRESSION DES POPULATIONS LES PLUS PAUVRES: ENTRETIENS DE L'EXPERTE AVEC LES PLUS DÉMUNIS | 54 - 120 | 23 |
| A. | Analyse de la situation en Bolivie | 55 - 78 | 23 |
| B. | Analyse de la situation au Bénin | 79 - 100 | 30 |
| C. | Les composantes essentielles de l'extrême pauvreté | 101 - 117 | 34 |
| D. | La migration comme expression des plus pauvres | 118 - 120 | 37 |
| III. | LA PARTICIPATION DES POPULATIONS PAUVRES AUX PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISIONS | 121 - 157 | 38 |
| A. | Au niveau des politiques de décentralisation | 122 - 126 | 38 |
| B. | Au niveau des politiques nationales | 127 - 144 | 40 |
| C. | Dans les initiatives internationales et en particulier dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté | 145 - 157 | 46 |

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)


| | | Paragraphes | Page |
|---|---|---|---|
| IV. | LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS ET LA CONTINUITÉ DU DIALOGUE INTERACTIF | 158 - 172 | 50 |
| | A. Adéquation des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté à leur Objectif | 158 - 165 | 50 |
| | B. Étendre le mandat aux droits de l'homme | 166 - 172 | 52 |
| V. | CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | 173 - 174 | 54 |

Appendices

| | | |
|---|---|---|
| I. | Gouvernements, institutions nationales de défense des droits de l'homme et organisations non gouvernementales ayant répondu aux questionnaires adressés par l'experte indépendante | 60 |
| II. | Tableau de l'évolution des rapports de l'experte indépendante depuis 1998 | 61 |
| III. | Programme de la mission de l'experte indépendante en Bolivie | 62 |
| IV. | Programme de la mission de l'experte indépendante au Bénin | 64 |
| V. | Lettre adressée par l'experte indépendante au Président Kerekou | 65 |
| VI. | Recommandations de l'experte indépendante Anne-Marie Lizin pour intégrer les droits de la personne humaine dans le DSRP de la République du Bénin | 67 |

## Introduction

### A. Prise de conscience mondiale

1. En 2002, le rapport sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme se situe dans un contexte particulier: la perception par les États et les organisations internationales de l'urgence de réussir la lutte contre la pauvreté n'a jamais été aussi forte, et la matérialisation des effets de la «non-action» ou de la «non-efficacité» n'a jamais été aussi claire.

2. L'experte souhaite rendre la Commission attentive à l'évolution de la Banque mondiale et du FMI. Le dialogue avec ces deux institutions a certes permis la prise en compte d'objectifs liés aux droits de l'homme, notamment au sein des processus d'élaboration des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). Le rapport de 2002 propose un cadre de préparation et d'élaboration des CSLP qui place les droits économiques et sociaux et donc la lutte contre l'extrême pauvreté au centre de la préparation des CSLP par les États: il convient que, dans la démarche avec les institutions financières internationales, les États soient encouragés à placer leurs engagements internationaux en matière de droits de l'homme au premier plan de leurs CSLP, afin d'éviter de répéter les régressions dues à l'absence de cette dimension dans les programmes d'ajustement structurel précédents.

3. Comme l'exprime ATD Quart-Monde dans son commentaire sur le rapport de 2001 (E/CN.4/2001/54), «le rapport est un moyen supplémentaire d'aider à la maturation de la communauté internationale pour la préparer à l'adoption d'une déclaration». La plupart des recommandations des rapports de 2000 et 2001 font l'objet d'un consensus de la part des États et de la communauté internationale. Il faut donc passer désormais à leur application concrète. C'est l'objet de ce rapport de 2002, consacré en particulier aux méthodes d'écoute des populations les plus pauvres et aux techniques visant à traduire leur expression en politiques concrètes et matérialisables sur le terrain local, national et international.

4. La résolution 2001/31, qui fonde le présent rapport, insiste sur la priorité à donner au renforcement des moyens d'expression des plus pauvres et sur l'utilité de consulter pour cela les États membres, mais aussi les organisations non gouvernementales (ONG) et les institutions nationales de droits de l'homme.

### B. Le contexte particulier de l'après-11 septembre

5. Les événements du 11 septembre ont été l'occasion d'un phénomène très profond: dans chaque pays, université ou média, un débat s'est amorcé sur des aspects importants du thème qui nous occupe: peut-on répondre au terrorisme sans aborder la question de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté? Si la réponse est non, l'approche droits de l'homme s'impose, seule apte à répondre de façon universelle et véritable à l'immense demande de respect, de dignité et de démocratie des populations les plus pauvres. Le terrorisme est une expression idéologique inacceptable, qui fonde son discours recruteur sur l'analphabétisme, la pauvreté et la comparaison des situations de développement. Le monde se doit d'être efficace, non seulement dans la réponse armée à court terme (qui n'est pas notre propos) mais aussi dans la réponse à moyen et long terme qu'il faut donner en parallèle: pour chaque militaire qui participe à l'action antiterroriste, il faut un même budget pour un enseignant. La comparaison entre les budgets du développement et ceux consacrés à l'action antiterroriste montre que les moyens existent.

L'action militaire est externe et seule comptera à terme l'action interne contre la pauvreté et l'analphabétisme, non pas en termes macroéconomiques de croissance mais d'accès réel à la connaissance et à l'éducation pour les plus pauvres.

6. La transparence dans les mouvements bancaires, qui est une conséquence des actions contre le terrorisme, fait aussi partie de l'arsenal des mesures de lutte efficaces contre la pauvreté, en permettant de dégager des moyens financiers à orienter vers les besoins essentiels. Cela doit aller au-delà du blocage circonstanciel de certains comptes, et mettre en œuvre de réels mécanismes de contrôle et de transparence qui permettront d'éviter des détournements au détriment de caisses publiques chargées des politiques d'éducation et de santé.

7. L'action contre le terrorisme peut conduire à une nouvelle dynamique pour le développement, en termes de priorité, pour le respect des droits de l'homme, l'éducation pour tous, la formation des enseignants, les initiatives donnant du pouvoir aux femmes, l'évolution vers la démocratie et l'expression des plus pauvres, la mise en route d'un état civil mondial – autant de chantiers qui doivent être ouverts ou rouverts à la lumière des événements dramatiques du 11 septembre.

8. Les analyses liant les droits de l'homme et le terrorisme ne peuvent se limiter à des considérations juridiques sur les libertés civiles et politiques; elles doivent absolument, sous peine d'être vouées à l'échec, intégrer d'emblée les droits économiques et sociaux et la lutte contre la pauvreté.

### C. Recommandations pertinentes des rapports précédents et éléments nouveaux du mandat de l'experte indépendante

9. Les principales recommandations de l'experte indépendante pour apprécier les mesures législatives ou les pratiques des États concernant la lutte contre la pauvreté (logement, santé, éducation, bien-être, alimentation, sécurité) sont toujours pertinentes pour le mandat actuel, qui vise à poursuivre l'évaluation des bonnes pratiques nationales (E/CN.4/2000/52, par. 84 à 115). La résolution 2000/12 comporte de nouveaux éléments pour le mandat: lancer une consultation avec les plus pauvres et leurs communautés (chap. II du présent rapport), associer à cette réflexion les institutions nationales de défense des droits de l'homme (chap. I), examiner les stratégies de lutte contre l'extrême pauvreté et leur impact social (chap. III), et poursuivre la coopération avec les institutions financières internationales en vue d'identifier les programmes de lutte contre la pauvreté (chap. IV).

10. La résolution 2001/31 se félicite de la priorité donnée au renforcement des moyens d'expression des plus pauvres et de la technique utilisée visant à questionner chaque État membre, institution nationale de droits de l'homme et ONG afin de recueillir leurs vues et expériences concernant l'éradication de l'extrême pauvreté. Le rapport intérimaire de 2001 (E/CN.4/2001/54) contient les questionnaires utilisés, la méthode choisie par l'experte ainsi que des éléments importants de son dialogue avec le FMI. Selon ATD Quart-Monde, «le dialogue avec le FMI que mène l'experte constitue incontestablement une évolution positive. Pour la première fois, le FMI accepte de discuter des incidences qu'ont ses programmes sur la pauvreté et la jouissance des droits de l'homme» (commentaire sur le rapport de 2001).

### D. La cohérence des systèmes internationaux

11. L'experte a continué à examiner l'ensemble des textes et pratiques des organisations internationales liés à l'objectif de lutte contre la pauvreté. En 2001, les organisations à vocation régionale ont attaché une importance croissante à cet objectif; le meilleur exemple en est la prise de position des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne (UE) au sommet de Nice en décembre 2000, suivi d'importants conseils européens des affaires sociales visant la mise en œuvre des objectifs du sommet et établissant, pays par pays, un cadre d'évaluation annuelle des engagements de lutte contre la pauvreté; les rapports gouvernementaux font l'objet de débats publics dans les parlements des 15 États membres de l'UE, puis sont soumis au Conseil de l'Europe. Cette pratique cohérente au niveau régional peut être considérée comme un modèle dans l'approche internationale. Le rapport du Secrétaire général (A/56/229) sur la mise en œuvre de la première Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (1997-2006) est, à mi-parcours de la Décennie, le document de base permettant de mesurer les efforts de l'ensemble des institutions des Nations Unies.

12. Le rapport analyse en détail la technique des CSLP dans les pays visités par l'experte, et montre que le dialogue avec le FMI et la Banque mondiale ne peut se limiter à des effets verbaux de rapprochement des analyses mais peut et doit être mis en œuvre dans la pratique sur le terrain. Le cas du Bénin montre qu'un CSLP peut être amélioré par une approche droits de l'homme initiée par l'État lui-même. La cohérence internationale en matière de lutte contre la pauvreté, si elle a progressé, reste encore un objectif à atteindre. Les chapitres III et IV du rapport abordent cette matière cruciale pour l'avenir, car les revendications des mouvements antimondialisation sont très souvent le reflet des effets négatifs de l'incohérence actuelle.

## I. INSTITUTIONS NATIONALES, GOUVERNEMENTS ET ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES: DES RÉPONSES CONSTRUCTIVES

13. L'experte a analysé les réponses aux questionnaires adressés aux institutions nationales des droits de l'homme, visant à déterminer la prise de conscience de leur rôle à l'égard des droits économiques et sociaux, de la relation entre ces droits et la lutte contre la pauvreté, de leur rôle à l'égard des populations pauvres en ce qu'elles sont victimes, comme telles, d'une violation de leurs droits. Les institutions nationales sont en effet habituées à traiter les droits civils et politiques, mais elles hésitent souvent à aborder les droits économiques et sociaux.

14. L'experte a également continué son analyse comparative des pratiques des États dans la lutte contre la pauvreté extrême, en recourant à un questionnaire permettant de mesurer les politiques menées dans l'éducation, les relations avec la police et la sécurité et l'utilisation des moyens de financement internationaux mis à la disposition des gouvernements. Elle a ainsi mis en évidence le rôle important des services de l'état civil et leurs carences graves dans certaines parties du monde. Elle analyse également les positions des États à l'égard de groupes spécifiques particulièrement pauvres et de la collaboration avec les ONG, les techniques d'autoévaluation adoptées par les États pour mesurer l'efficacité de leurs politiques, les obstacles rencontrés par les gouvernements et leurs meilleurs succès dans la lutte contre la pauvreté.

15. L'experte a également écouté les organisations non gouvernementales luttant sur le terrain contre la pauvreté extrême, qui réclament des procédures permettant l'écoute des populations concernées quant à leurs besoins réels.

### A. Les institutions nationales des droits de l'homme

16. Le tableau récapitulant les réponses au questionnaire est riche en enseignements: absence presque totale de représentants des populations pauvres dans les instances des institutions nationales des droits de l'homme, quelques campagnes prudentes destinées à parler des droits des pauvres au grand public, assez peu de contacts avec les gouvernements dans la formulation de leurs programmes d'action contre la pauvreté, et une évaluation positive de l'avenir, toutes les institutions estimant qu'elles vont devoir développer leur rôle à l'égard du respect des droits économiques et sociaux.

17. Les réponses fournies mettent en évidence, notamment dans les choix faits par les institutions nationales, la définition de bons exemples de lutte pour les droits économiques et sociaux ainsi que dans l'orientation choisie pour l'avenir, que les institutions nationales sont en très bonne voie: décentralisation de leurs bureaux pour être proches des situations vécues, programmes pour des groupes de population spécifiquement pauvres, séminaires de formation pour les leaders d'opinion et partenariat avec les organisations syndicales.

18. Les institutions nationales sont conscientes du chemin qui reste à parcourir, mais leur optimisme pour l'avenir et le développement de leur compétence est révélateur d'institutions en croissance, qui savent qu'elles correspondent à un véritable progrès social. Elles ont, dans tous les pays concernés, des contacts avec la société civile et les ONG qui luttent contre la pauvreté, et la plupart d'entre elles ont des relations suivies sur ces thèmes avec les instances élues, en particulier les parlements.

19. Des différences régionales apparaissent dans l'estimation des droits prioritaires. Les institutions des pays européens considèrent comme des priorités la santé, l'emploi, les populations tziganes ou l'exercice du droit de grève.

20. Dans les pays africains, les institutions nationales de droits de l'homme classent comme prioritaires dans la lutte contre l'extrême pauvreté l'éducation de base, la santé primaire, la formation de leaders d'opinion, le droit à l'héritage, l'accès à la justice, le logement, le soutien au monde rural ou la lutte contre la faim. En Amérique latine, les institutions nationales retiennent les situations des populations indigènes et le besoin de mesures adaptées et spécifiques, le logement, la santé, les enfants abandonnés, la lutte contre la prostitution des enfants ou les sans-abri. En Asie, les institutions nationales mettent en avant l'attitude à l'égard des femmes, les femmes âgées en particulier, et des personnes handicapées, l'emploi, l'amélioration du droit pénal, le droit à la propriété, au respect de l'environnement dans les zones pauvres, et l'éducation.

21. L'experte souligne l'importance attachée par les institutions nationales à l'accès à la justice pour les extrêmement pauvres. Toutes les institutions ont estimé que cet élément était crucial et ce, quelle que soit la région concernée. L'experte propose de tirer de cette unanimité une recommandation prioritaire pour les programmes de lutte contre l'extrême pauvreté.

Tableau 1: Les institutions des droits de l'homme et l'expression des populations pauvres

| | Cameroun | Croatie | Ghana | Grèce | Hong Kong | Inde | Mexique | Nouvelle-Zélande | Philippines | Pologne | Slovénie | Afrique du Sud | Sri Lanka | Suède | Ouganda | Pérou |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ont-elles une représentation des pauvres au sein de l'institution nationale? | Non | Non | Non | Non | Indirect par des travailleurs sociaux | Oui | Non | Non | | Non | Oui | Non | Non | Non | Non | Non |
| Conscience du rôle de l'institution nationale à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels | Oui | Non | Oui | Oui | Oui, cite exclusivement les femmes | Oui | Oui, cite les populations indigènes | Oui | Oui | Non | Non | Oui | Non | Non | Oui | Oui |
| Exemples concrets retenus pour illustrer le rôle de l'institution | - Éducation<br>- Santé | Constructions illégales | Éducation | | - Femmes âgées,<br>- Handicapés,<br>- Emplois | - Faim<br>- Santé<br>- Ethnie | - Enfants abusés – Éducation<br>- Environnement<br>- Logement | - Migrants<br>- Éducation | - Environnement<br>- Droit à la propriété | - Éducation – Emploi<br>- Personnes âgées<br>- Tziganes | | Logement | - Écoles<br>- Droit à la propriété | | - Logement,<br>- Faim, – Santé,<br>- Environnement | - Logement<br>- Santé – Éducation<br>- Environnement |

| | Cameroun | Croatie | Ghana | Grèce | Hong Kong | Inde | Mexique | Nouvelle-Zélande | Philippines | Pologne | Slovénie | Afrique du Sud | Sri Lanka | Suède | Ouganda | Pérou |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Campagnes publiques pour les droits économiques, sociaux et culturels | Non | Non | Oui | Non | Non | Non | Non | Oui | Oui | Oui | Non | Non | Oui | | Non | Oui |
| Implication dans le programme du gouvernement contre la pauvreté | | Non | Non | Non | Non | Non | Oui | Oui | Oui | Non | Oui | Oui | Non | | Non | Oui |
| Relations entre les forces de police et les populations pauvres | Non | Non | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui (formation) | Oui | Oui | Oui (contre l'utilisation de la force contre les travailleurs) | | Oui | Oui (prison) | | Oui | Oui |
| Contact avec les parlementaires et la société civile dans la lutte contre la pauvreté | Oui | Oui | Oui (NGO) | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | | Oui | Oui |

| | Évaluation du rôle de l'institution des droits économiques, sociaux et culturels | Quels progrès peuvent être faits? | Bonnes pratiques connues dans le pays |
|---|---|---|---|
| Cameroun | Très positif | Séminaire de formation des leaders | |
| Croatie | | | Appartements sociaux |
| Ghana | Positif | Décentralisation | – Accès à la justice<br>– Droit à l'héritage |
| Grèce | Début | | Supplément au revenu |
| Hong Kong | Non | | |
| Inde | Assez positif | | Amélioration du système pénal |
| Mexique | Positif | Programmes Chiatas Los Altos et la Selva | |
| Nouvelle-Zélande | Positif | Partenariat avec le Conseil des syndicats | Personnes âgées |
| Philippines | Positif | | Bureau pour les pauvres des villes |
| Pologne | Assez positif | Optimiste | – Centres médicaux<br>– Enfants<br>– Handicapés |
| Slovénie | Positif | | |
| Afrique du Sud | Très positif | Optimiste | Soutien au monde rural |
| Sri Lanka | Assez positif | – Égalité d'accès<br>– Campagne | Petits emplois |
| Suède | | | |
| Ouganda | Assez positif | Décentralisation des bureaux (droit à l'alimentation) | Éducation |
| Pérou | Positif | – Décentralisation<br>– Importance des acteurs locaux | – Enfants abandonnés<br>– Femmes prostituées<br>– Sans-abri |

## B. Les gouvernements

22. L'analyse montre une volonté unanimement partagée par les gouvernements de procéder à la mise en œuvre effective de plans de lutte contre la pauvreté. (Certains gouvernements soulignent cependant qu'ils n'ont pas sur leur territoire de population extrêmement pauvre. L'Allemagne et la République tchèque le mentionnent explicitement.) Les programmes opérationnels les plus anciens ont commencé en 1994 (Chine, Malawi), les plus récents en 2001 (Croatie) et la grande majorité en 1996-1997. Deux États (Malawi, Pakistan) mentionnent les CSLP qu'ils ont établis en 2000 avec la Banque mondiale comme point de départ de leur action. L'experte souligne le caractère récent de la démarche des États, pour lesquels la référence de départ est le plus souvent l'engagement pris à Copenhague.

23. Quant au contenu des plans gouvernementaux, la majorité des États font référence à l'ensemble des droits économiques et sociaux et détaillent des actions précises par type de droit: éducation, logement, santé, alimentation. Tous les pays en transition mentionnent les lois de soutien au revenu minimum garanti. El Salvador et la Trinité-et-Tobago font explicitement référence au régime juridique de propriété des terres. Le Gouvernement chinois a choisi de mettre en valeur deux objectifs prioritaires chiffrés de façon très précise: le droit à l'alimentation (sécurité alimentaire) et le droit à l'habillement suffisant dans les régions rurales, et il réalise à cet égard un programme pour la période 2001-2010.

24. Le détail des réponses gouvernementales sur les groupes cibles retenus pour la mise en œuvre des plans fait apparaître l'unanimité pour placer les femmes dans ces groupes, ce qui augure d'une analyse de la pauvreté qui prenne enfin en compte les effets catastrophiques pour un pays de la misère et de l'analphabétisme des femmes. Citer les femmes va souvent de pair avec l'intérêt pour les enfants abandonnés, les enfants des rues et la violence domestique (Trinité-et-Tobago), phénomènes directement liés.

25. L'experte souligne que le choix de groupes cibles par les gouvernements comporte un intérêt croissant pour les femmes âgées ou la population âgée en général, et cela non seulement dans les pays européens mais aussi l'Azerbaïdjan, l'Équateur, la Jamaïque, le Mali et la Trinité-et-Tobago.

26. Dans les réponses des États, l'unanimité n'est pas de mise concernant l'utilité de déterminer les groupes ethniques comme groupes cibles: des pays choisissent d'agir en tenant compte de ces groupes (Azerbaïdjan, Chine), d'autres (essentiellement des pays de transition) mentionnent la population tzigane ou rom comme devant bénéficier de mesures spécifiques (Bulgarie, Croatie), d'autres enfin se prononcent négativement quant à l'intérêt de mesures de lutte contre la pauvreté liées aux groupes ethniques (Malawi).

27. L'analyse faite par les États eux-mêmes des obstacles auxquels ils se heurtent dans la mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté est passionnante, car elle se révèle d'une lucidité exceptionnelle: les budgets restent trop faibles (obstacle cité par la grande

majorité). Il paraît essentiel de rappeler que, dès le départ, il faut consacrer davantage de ressources à cette lutte. Les gouvernements décèlent aussi comme obstacles la bureaucratie et l'absence de coordination entre plusieurs politiques et niveaux de pouvoir (Jamaïque, Malawi, Trinité-et-Tobago). Deux gouvernements (Bulgarie et Pakistan) font référence au lien entre la capacité de mener des programmes de lutte contre la pauvreté et une croissance insuffisante, ou les relations injustes en ce qui concerne la dette extérieure.

28. La relation entre l'efficacité des programmes et la connaissance des milieux les plus pauvres du pays est établie par le Mali, qui estime paralysante l'absence de données précises à cet égard (cela peut être relié à l'absence d'état civil). La Thaïlande estime que le manque de respect pour les pauvres au sein de l'administration elle-même est un obstacle important, tandis que la passivité des pauvres à l'égard des programmes qui leur sont proposés est perçue comme un obstacle important au Ghana. Il est particulièrement intéressant de mettre en parallèle ces deux obstacles divergents en apparence, qui limitent l'efficacité de la lutte contre la pauvreté: l'image que l'on a des populations pauvres est au cœur de l'efficacité du travail gouvernemental. La majorité des États citent comme obstacle le manque de contacts avec les populations pauvres (Équateur, Jamaïque, Mali). Nous sommes ici au cœur de l'objet du mandat: contacts, expression organisée des populations pauvres, état civil et statistiques sont essentiels pour la réussite des politiques de lutte contre la pauvreté, et les États en sont conscients.

29. Les principaux succès des gouvernements dans la mise en œuvre de leurs programmes (très récents pour la plupart) sont encourageants: la Chine, El Salvador, l'Équateur, la Jamaïque, le Mali et la Thaïlande font état de réussites économiques entraînant la réduction de la pauvreté et de mise à disposition croissante de services d'éducation et de santé. Deux États citent comme élément de réussite le fait d'être partenaires de la Banque mondiale (Azerbaïdjan et Malawi). La grande majorité citent l'efficacité de la décentralisation. La participation active des populations pauvres est citée comme élément principal de réussite, parfois liée aux décisions de décentralisation: la création d'une instance particulière, «le Conseil pour l'équité sociale», à la Trinité-et-Tobago est significative à cet égard. L'experte estime que la proportion des États (un tiers) qui font référence à la participation comme élément de réussite est en progression et mérite d'être retenue parmi les bonnes pratiques de lutte contre la pauvreté, même s'il s'agit, à ce stade, de consultations plutôt que de processus décisionnels.

30. De très nombreux gouvernements favorisent l'intégration de travailleurs sociaux directement liés à la police et à la prévention, soit en plaçant des travailleurs sociaux au sein des services de police afin d'éviter de criminaliser la pauvreté, soit en développant des services destinés aux femmes et aux enfants pour lutter contre le phénomène des enfants abandonnés et l'augmentation dramatique de la prostitution enfantine. Même les gouvernements qui ne disposent pas de services policiers avec supports sociaux déclarent pratiquer des formations en matière sociale et de droits de l'homme, parfois seulement pour les officiers. L'experte rappelle la grande importance d'obtenir au sein des forces de police la prise en compte des droits économiques et sociaux des populations pauvres.

31. L'importance de la scolarisation des filles faisait également partie des questions posées aux gouvernements: la grande majorité répondent positivement, mais les différences sont

significatives. Plusieurs mentionnent le fait que l'enseignement mixte et en égalité de droits pour garçons et filles, sans aucune discrimination, est l'objectif (Croatie, République tchèque, El Salvador, Jamaïque, Trinité-et-Tobago: pays en transition et pays d'Amérique latine). D'autres optent pour des mesures spécifiques (Bulgarie, Chine, Équateur pour les filles des communautés indigènes, Ghana, Malawi, Mali, Thaïlande pour la lutte contre la prostitution enfantine). Le Pakistan souligne l'importance de ces mesures spécifiques alors qu'il connaît une forte progression du taux d'analphabétisme des femmes. L'experte estime que cette matière cache en fait des différences culturelles profondes que l'analyse de la lutte contre la pauvreté ne peut masquer plus longtemps: l'enseignement doit être le reflet de l'égalité des droits des êtres humains, filles et garçons sur un pied d'égalité face à l'éducation.

32. À la question de savoir si l'état civil fonctionne correctement dans les pays qui mènent une politique de lutte contre la pauvreté, à l'exception de deux pays, les réponses ont été négatives. En l'absence d'état civil, il y a méconnaissance de l'état d'une population, et dès lors des risques réels d'abus de droits: cette question révèle une dégradation grave des mécanismes étatiques et doit être soulignée en tant que facteur de risque de détérioration des droits des personnes dans le monde et manque d'un instrument de base de l'efficacité des politiques gouvernementales.

33. Ajoutons que tous les États s'estiment incapables de fournir une estimation des illégaux se trouvant sur leur territoire. Seul le Pakistan cite la présence de 2,3 millions d'Afghans sans statut. Sachant que, dans la gradation des niveaux de pauvreté relative, le fait d'être en situation illégale est un facteur premier d'aggravation de l'exclusion, l'experte demande que la Commission considère ces éléments comme gravement préoccupants.

34. Enfin, parmi les interlocuteurs internationaux que les gouvernements estiment les aider de façon effective dans la lutte contre la pauvreté, le PNUD, la Banque mondiale et l'UNICEF sont plébiscités, suivis d'assez loin par l'OMS, l'OIT et des organismes régionaux.

35. Le tableau 2 fournit une analyse rapide des réponses gouvernementales et montre le caractère relativement récent des programmes d'action, les insuffisances des statistiques des États, la dégradation de l'état civil et la prise de conscience de l'urgence du développement de l'enseignement, spécialement pour les filles. Les mesures de décentralisation, de formation de la police aux droits sociaux et économiques et surtout l'écoute des populations pauvres font partie des éléments positifs de cette analyse.

36. D'autres États ont répondu à une note verbale du 3 juillet 2001 appelant leurs commentaires aux recommandations faites dans le rapport de 2001 (E/CN.4/2001/54); leurs réponses sont résumées ci-dessous.

*Thaïlande*

37. The Government of Thailand indicates that one of the goals of its Eighth Economic and Social Development Plan (1998-2001) is the strengthening of local communities and grass-roots capacities in order to increase people's accessibility to public welfare and funds, which are

crucial for realizing their economic and social rights. Measures such as the "30 baht for medical treatment" project to guarantee access to medical treatment at low cost, the village and urban revolving fund for development, the people's bank to provide microcredit to the poor and debt relief for agricultural workers, and the allocation of funds to NGOs for managing and administering educational activities and training directly benefiting poor people are examples of activities under the Plan. In addition, local communities and civil society are encouraged to take an active role in the implementation of the Plan to ensure its effectiveness and the transparency and accountability of the administrative, judicial and political systems, and to prevent corruption. In the context of the National Human Rights Action Plan, approved in October 2000, the promotion and protection of the human rights of poor people has been given priority through, inter alia, ensuring access to public welfare, the protection of labour in the informal sector, the provision of human rights education, in particular as the rights of poor people and labour rights are concerned, involving NGOs and local communities in the poverty alleviation planning process and balancing the industrial and agricultural sectors based on recommendations from the affected people.

*Fédération de Russie*

38. In its comments, the Russian Federation indicates that, in view of the current circumstances of growing poverty levels in the country, poverty alleviation is a priority. Measures identified to reduce poverty include economic initiatives (through economic growth, development of the economy's production capacity, the promotion of employment and job creation, strengthening the financial and budget system and developing inter-budget relations) and targeted measures relating to incomes and social welfare. As far as the last are concerned, the adoption of the Federal Minimum Wage Act and the Federal Act on Procedures for Establishing the Size of Grants and Social Payments, which have enabled the extension of the social safety net and the taking into account of the subsistence level in the delivery of social assistance, are of particular importance. In this respect, one of the remaining challenges is the increase of real wages throughout the economic sectors. Social assistance for the most vulnerable groups, such as indigent families, disabled people, single pensioners, neglected children, forcibly displaced persons, homeless people and released prisoners, is available at the federal, regional and municipal levels; regional and municipal programmes provide measures more tailored to the specific needs of recipients of such assistance. The regulatory framework to implement the Federal Subsistence Level Act has now been set in place and a Federal Act on State Social Assistance has been adopted. However, considering the size and socio-economic diversity of the country, mechanisms for ensuring that social assistance is properly targeted will vary from region to region; as a result of the measures to intensify the targeting of social assistance, it is now possible for regions to concentrate their resources on protecting the most vulnerable groups and providing material assistance to economically dependent households. Another priority is the development of bilateral and multilateral cooperation with regard to social services, such as the European Union's TACIS project, which has catalysed positive changes in the organization of social services for particularly needy socio-demographic groups. Remaining challenges for ensuring access to, and enhancing the quality of social services provided to

vulnerable groups are: a systematic appraisal of the individual needs of children, elderly people, homeless people and recently released prisoners; more flexible use of local public- and private-sector resources; occupational skills enhancement for social workers; and the introduction of new-style social services provided to the population irrespective of where they live.

*Cuba*

39. In its comments, the Government of Cuba underlines the importance of adopting an integrated approach to the eradication of poverty, and it considers that limiting the problem of poverty to its extreme stage does not allow for the problem to be fully addressed, although this is understandable in a context of scarce resources and scant political will, where priority must be given to the most serious manifestations of poverty. As a violation of human rights, poverty must be addressed urgently through national and international measures, one of which is the full realization of the right to development. Factors impeding the realization of the right to development at the national levels are a lack of political will on the part of some Governments to cater for the needs of the people, the inadequate provision of resources for social projects, the unequal distribution of income and wealth, the low level of public involvement in decision-making processes and the limitation of the State's role in economic affairs and in the redistribution of national wealth. At the international level, the burden of foreign debt, the unequal terms of trade between developed and underdeveloped countries, the steady decline in official development assistance and the conditionalities attached to it are restricting the resources required to pursue development plans and programmes to combat poverty in developing countries.

Tableau 2. Synthèse et comparaison des positions des États membres par rapport à leurs programmes de lutte contre la pauvreté

| | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Exemples d'objectifs que le gouvernement met en évidence | . | Augmenter le niveau d'éducation | Revenu minimum, Se prendre en charge soi-même | . | Retour des réfugiés, Assistance au revenu | Dans chaque secteur, actions détaillées | Dans chaque secteur, actions basées sur la guerre | Actions pour les enfants des rues, Sécurité alimentaire | . | Actions détaillées pour les trois secteurs | Augmentation de la productivité agricole, Environnement | Détails pour chaque action | Détails pour chaque action, avec l'accès à la propriété pour les petits fermiers | Éducation de base | Détails pour chaque action | Logement à bas prix, Éducation pour tous, garçons et filles |
| Le plan gouvernemental détaille tous les droits économiques et sociaux ou seulement certains aspects | . | Oui, tous | | . | Oui, tous | Alimentation, Santé, Éducation, Logement, Propriété des terres | Alimentation, Santé, Éducation, Emploi, Logement, Participation | Croissance, Alimentation, Femmes, Bonne gouvernance | Pas de politique détaillée | Logement, Éducation, Santé | Nourriture, Infrastructures, Éducation, Santé, Égouts | Revenu, Emploi, Agriculture, Éducation, Santé, Logement | Oui, tous | Assistance sociale (revenu minimum) | Oui, tous | Alimentation, Logement, Éducation, Santé, Propriété des terres |
| Date de la stratégie du gouvernement contre la pauvreté | Pas de pauvreté extérieure | Septembre 2000 | 1996 | 1994 avec programme spécial agricole | 2001 | 1997 | Mars 2000 | 1996 | 1997 | Août 2000 | 1994 (CSLP en 2001) | 1998 | 2000 (CSLP) | Pas de pauvreté extérieure | Août 2000 | 1996 |
| | Allemagne | Azerbaïdjan | Bulgarie | Chine | Croatie | El Salvador | Équateur | Ghana | Jamaïque | Lettonie | Malawi | Mali | Pakistan | République tchèque | Thaïlande | Trinité-et-Tobago |

| Obstacles spécifiques | Moyens d'action | Groupes spécifiques | |
|---|---|---|---|
| | | | Allemagne |
| Absence de méthodologie | Aide de la Banque mondiale | Femmes, Personnes âgées, Groupes ethniques, Handicapés | Azerbaïdjan |
| Peu de budget, Croissance trop faible | Moyens locaux | Enfants abandonnés, Femmes, Tziganes | Bulgarie |
| | | Groupes ethniques, Femmes, Handicapés | Chine |
| Peu de budget, Différences dues à la guerre | | Tziganes, Réfugiés avec enfants | Croatie |
| Peu de budget, Catastrophes naturelles très coûteuses | Office du Président | Femmes, Handicapés | El Salvador |
| Pas de mécanismes effectifs pour toucher les pauvres | Budget national | Femmes avec enfants, Personnes âgées | Équateur |
| Passivité des pauvres | Commission du Plan | Décision dans les communautés pauvres | Ghana |
| Manque de contacts avec les pauvres, Pas de coordination des services | Unité de coordination PCMU | Chômeurs, Personnes âgées, Sans-abri | Jamaïque |
| Peu de budget | Gouvernement | Familles monoparentales | Lettonie |
| Manque de coordination des institutions et des services | Gouvernement | Pas de mesures spéciales pour les groupes ethniques, Femmes, Handicapés | Malawi |
| Pas de données sur les pauvres, Peu de budget | Central et local | Femmes, Personnes âgées, Jeunes chômeurs | Mali |
| Dette extérieure trop élevée Commerce international | Gouvernement | | Pakistan |
| | | Néant | République tchèque |
| Manque de respect pour les pauvres, Baisse de l'agriculture | Gouvernement | | Thaïlande |
| Blocages administratifs, Manque de coordination | Chaque département du gouvernement | Victimes de violence domestique, Mères abandonnées et veuves, Handicapés, Enfants abandonnés, Personnes âgées | Trinité-et-Tobago |

| Rapports des pauvres avec la police | Succès principaux | |
|---|---|---|
| Oui, Formation spéciale (antiraciste) | | Allemagne |
| Pas de politique spéciale de prévention | Accords avec le FMI, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement | Azerbaïdjan |
| Oui, Travaux en commun | Décentralisation, Stabilisation financière | Bulgarie |
| | Réduction de la pauvreté, Services publics en grand développement | Chine |
| | | Croatie |
| Oui, la police a un service droits de l'homme, Travailleurs sociaux et police ont des programmes drogue, violence | Croissance économique | El Salvador |
| Oui, la police a des services femmes, enfants, Pas de contacts entre police et défense des droits de l'homme | Éducation, Santé, Prise en charge des enfants | Équateur |
| Oui, section femmes et jeunes à la police | Décentralisation par district, Création d'emplois | Ghana |
| Oui, travailleurs spéciaux à la police | Développement des moyens sociaux (95 programmes ont réussi) | Jamaïque |
| Non | | Lettonie |
| Non, mais prévention | CSLP en 2001, Prise de conscience | Malawi |
| Non | Économie meilleure et emplois en hausse | Mali |
| Non, mais formation aux droits de l'homme | Participation active des populations | Pakistan |
| | | République tchèque |
| Non | Social Investment Project | Thaïlande |
| Non, mais formation et développement au niveau des officiers | Le Conseil pour l'équité sociale a permis un débat et une participation des plus pauvres | Trinité-et-Tobago |

| | Efforts en faveur de l'école pour les filles | L'État civil fonctionne-t-il adéquatement? | Combien de personnes non déclarées? | Quels moyens extérieurs reçoit le gouvernement? |
|---|---|---|---|---|
| Allemagne | . | . | . | . |
| Azerbaïdjan | . | Non | . | . |
| Bulgarie | Oui | Oui | . | PNUD |
| Chine | Oui | . | . | Banque mondiale, PNUD |
| Croatie | Pas d'efforts particuliers (mixité) | Non | . | UNICEF |
| El Salvador | Oui, mais garçons et filles (mixité) | Non | . | UNICEF, PNUD |
| Équateur | Oui (filles indigènes) | Non | . | . |
| Ghana | Unité spéciale pour l'éducation des filles | Oui | . | UNICEF, PNUD, PAHI |
| Jamaïque | Pour filles et garçons | Non | . | UNICEF, PNUD |
| Lettonie | Non, pas besoin (filles plus éduquées) | Non | . | Banque mondiale, OIT, PNUD, Norvège |
| Malawi | Oui | Non | . | UNICEF, PNUD, Banque mondiale |
| Mali | Oui | Non | . | UNICEF, PNUD, OMS |
| Pakistan | Oui, Analphabétisme des femmes est passé de 34 % à 38 % | Non | 2-3 millions de réfugiés afghans | . |
| République tchèque | Mixité | Oui | Il y en a | . |
| Thaïlande | Oui (+ lutte contre la prostitution) | . | . | PNUD |
| Trinité-et-Tobago | Oui pour filles et garçons | Non | . | PNUD, UNICEF, ONG nombreuses |

### C. Les organisations non gouvernementales

40. Les questionnaires adressés aux ONG et aux gouvernements font apparaître une augmentation importante dans les dernières années du rythme de la coopération entre États et ONG. Dix ONG azerbaïdjanaises travaillent avec le Gouvernement et ont participé directement aux procédures du CSLP. La Bulgarie a créé un fonds du Conseil de l'assistance sociale pour permettre de financer des actions d'ONG. En Croatie, un bureau gouvernemental spécial est l'interlocuteur des ONG et répartit des moyens de financement. Les ONG tchèques sont associées aux politiques de lutte contre la pauvreté et reçoivent de l'État environ 70 % de leurs ressources.

41. L'Équateur a développé la participation des ONG à ses programmes de lutte contre la pauvreté, par exemple le «plan d'urgence sociale». La plupart des programmes équatoriens associent les communautés pauvres à leur réalisation et les ONG qui leur sont liées. Dans certains cas, le Gouvernement prévoit une contrepartie de la part des communautés concernées (c'est le cas du programme pour la santé de l'enfant et les repas scolaires). El Salvador a établi un important groupe consultatif sur la stratégie nationale pour le développement local, qui associe le réseau des ONG pour le développement local (FUNDAMUNI, SACDEL, FUNDE, FUSAI, FUNDAUNGO), la Corporation des municipalités d'El Salvador (COMURES), le secrétariat technique de la Présidence, l'Association nationale des entreprises privées et la Fondation salvadorienne pour le développement économique et social (FUSADES); ce groupe consultatif se réunit une fois par mois, ce qui suppose des consultations régulières avec les ONG.

42. Le Ghana a créé une ONG faîtière pour regrouper les ONG locales luttant contre la pauvreté. Le système est assez semblable en Jamaïque, où chaque ONG disposant de moyens financiers peut obtenir des moyens supplémentaires du Ministère du travail. La Lettonie et le Malawi déclarent aussi consulter les ONG, plus particulièrement au niveau local. Le Mali a confirmé cette confiance aux ONG en rattachant au Ministère des communautés locales une unité spéciale de développement de base qui doit assurer le suivi des activités des ONG au Mali; cette unité organise des consultations régulières avec les départements de l'administration et est un interlocuteur pour associer les ONG aux choix des mesures de lutte contre la pauvreté.

43. Les ONG pakistanaises sont de plus en plus nombreuses mais la collaboration avec le Gouvernement n'est cependant pas toujours la règle, et certaines mènent leurs activités sans référence aux options gouvernementales; celles qui souhaitent une collaboration servent de canaux pour contacter les populations pauvres ciblées dans les activités du fonds pour l'élimination de la pauvreté, instrument financier créé à cet effet.

44. Les ONG thaïlandaises sont très nombreuses dans le secteur de la lutte contre la pauvreté, en particulier celle des femmes; elles sont associées à deux niveaux: d'une part au niveau de la formulation des politiques, où elles sont associées au secteur public au sein des comités permanents pour la politique sociale et du comité pour la décentralisation; d'autre part au niveau de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté par le biais de l'extension du travail de terrain avec les communautés pauvres.

45. Les ONG de Trinité-et-Tobago sont associées comme partenaires au développement: elles sont aidées financièrement par le Ministère du développement social, sont régulièrement invitées à s'exprimer dans les débats parlementaires et participent très largement aux consultations que lance le Gouvernement sur sa politique sociale.

46. L'experte a eu la possibilité d'approfondir le travail des ONG en Bolivie (chap. II A et appendice III) et au Bénin (chap. II B et appendices IV et V), pays où elle a pu dialoguer avec les communautés les plus pauvres et mesurer le travail exceptionnel d'ONG comme Action Aid ou World Development Movement. Elle considère comme remarquable le travail effectué par les ONG et les associations de terrain dans la lutte contre la pauvreté.

47. In working with poor people, the International Movement ATD Fourth World considers that the determining factor is to create a situation of lasting proximity to the population in order to meet the poorest of the poor. Not infrequently, programmes set themselves the objective of reaching 70 per cent of the population. The remaining 30 per cent are often made up of the most disadvantaged, those who, for one reason or another, are unable to enrol in the programme as established.

48. At this point, it should be stated that identifying the poorest people and meeting them do not guarantee their participation in a project. Although the poorest people experience the same fundamental needs (water, health, education, etc.) as the community as a whole, they may experience them differently, they may experience needs which are already being met for other people and, above all, they may require other means, geared to the reality of their own situation, in order to meet their needs. And secondly, the very poor have few means of expressing their aspirations.

49. Over time, extreme poverty destroys family and social life. Experience has shown that, in order to reach the very poor, a project must, at the outset, aim at improving family well-being. Given the dual challenge of being both poor and female, development efforts are focusing increasingly - and rightly so - on women and young girls. But attention must be paid to the fact that the role of men in the life of their family is tending to diminish.

50. Particular attention must be paid to partnership with the poorest people and the associations which represent them. To speak of partnership does not only mean seeking to ensure good temporary cooperation in order to guarantee the success of a particular activity. The aim is to show that the poorest people have a role to play. When men and women who have experienced great poverty have an opportunity to meet and speak in public of the respect due to every human being or to form committees, they contribute to social change and display their ability to be, with others, instrumental in social change.

51. Only a human rights approach recognizes the urgency of implementing the right to a decent standard of living, the urgency of realizing the right to culture, to education and to spirituality for every human being, and the urgency or even the duty to combine forces in order to eradicate extreme poverty. A human rights approach is global in character and recognizes the multidimensional nature of those rights. It is increasingly admitted that poverty amounts to a

lack of income, of health, of education and of decision-making capacity and that it is characterized by extreme vulnerability. An approach based on the indivisible nature of human rights attaches importance to all rights at the same time.

52. A partnership with the poorest people is essential if their contribution to the preparation of national plans is to be ensured. Some national anti-poverty initiatives really have been prepared in partnership with all the persons concerned, including the very poorest. The Framework Law on Combating Exclusion, which was adopted in France in 1998, and the South African "poverty hearings" and similar initiatives which led to a national poverty forum are some examples.

53. L'experte souhaite souligner le travail mené par l'ONG Fraternité des prisons au Bénin (voir, au chapitre II, sect. D, le paragraphe 99).

## II. L'EXPRESSION DES POPULATIONS LES PLUS PAUVRES: ENTRETIENS DE L'EXPERTE AVEC LES PLUS DÉMUNIS

54. Dans le cadre de la résolution 2001/31, le rapport aborde l'écoute des populations pauvres dans plusieurs États membres, écoute réalisée par l'experte lors de nombreux contacts et discussions personnels, bilatéraux ou avec l'aide d'un interprète local. En effet, la première difficulté est celle de la langue des décideurs d'un pays et de celle des plus pauvres de ce même pays: ce décalage, présent en Afrique, est encore plus perceptible à l'égard des populations indigènes. Par exemple, le pourcentage de décideurs boliviens parlant aymara reste très faible, bien éloigné du pourcentage de la population aymara au sein de la Bolivie elle-même. Le chapitre II détaille les résultats des contacts personnels que l'experte a eus avec les plus pauvres et les enseignements pratiques que l'on peut en tirer.

### A. Analyse de la situation en Bolivie

55. L'experte indépendante s'est rendue en Bolivie, à l'invitation du Gouvernement, du 18 au 23 mai 2001. La liste des autorités et organisations rencontrées figure à l'appendice III.

56. La Bolivie est un pays de fortes tensions sociales, où l'expression des revendications est fréquente et où l'étendue et la nature de la représentation des pauvres font l'objet de fortes critiques de la part de leurs organisations. À cela s'ajoute le problème de la très forte discrimination raciale, tant à l'égard des *campesinos* (populations autochtones vivant en milieu rural) que des membres des communautés autochtones qui ont migré vers les grands centres urbains. En outre, la Bolivie est confrontée, comme de nombreux pays d'Amérique latine, au problème de la culture illégale et du trafic de la coca. Des ressources très importantes ont été consacrées depuis de nombreuses années à l'éradication de ces cultures (qui ont représenté environ 45 millions de dollars en 2001). La surface cultivée est passée, au cours des dernières années, de 47 000 à 2 000 hectares; toutefois, les programmes d'éradication ne sont pas systématiquement accompagnés de programmes de cultures de remplacement. L'aide financière, logistique et technique fournie (principalement par les États-Unis) ne sera peut-être pas maintenue une fois le programme d'éradication terminé pour financer des programmes de cultures de remplacement. Trente-cinq mille familles vivant de la culture de coca ont jusqu'à

présent perdu leur travail et leurs revenus, avec, comme première conséquence, la migration vers les villes ou les zones où la culture illégale de coca n'a pas encore été éradiquée, et, comme deuxième conséquence, une augmentation de la pauvreté.

57. Ces facteurs expliquent en partie le «divorce» entre la population et sa représentation politique: le fossé entre population et classe politique s'est creusé et le taux d'absentéisme aux élections est en augmentation. Les efforts faits pour consulter la population (par exemple le «Diálogo Nacional 2000 – Lucha contra la Pobreza» tenu dans plus de 314 municipalités dans le cadre de la préparation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté) ne semblent pas répondre aux attentes des groupes rencontrés. La plupart des interlocuteurs de l'experte indépendante ont indiqué que leurs besoins réels et leurs priorités n'étaient pas pris en compte dans les décisions. Selon CEPAS/Caritas, les consultations avec la société civile sont prises en compte au niveau du diagnostic de la situation mais ignorées lors de l'identification des priorités, politiques et stratégies.

58. La décentralisation est globalement jugée favorablement, car rapprochant le pouvoir des citoyens, et l'experte a pu le mesurer dans les mairies d'El Alto et de Tarija, dont l'activité était incessante et les contacts avec les ONG et les associations permanents. Par exemple, les autorités d'El Alto et de Tarija, représentant des zones sociales bien distinctes du pays, montrent un très grand engagement à répondre aux besoins formulés par des citoyens, sont confrontées à des occupations de terres et cherchent des formules aptes à permettre des cohabitations qui respectent des législations à moderniser. La corruption est un sujet abordé clairement lors des entretiens au Ministère des finances, et il semble en voie de nette amélioration selon les interlocuteurs. L'Église catholique y fait encore référence pour justifier le décalage entre représentants politiques et population, mais elle insiste surtout sur le danger que peut comporter la décentralisation dès lors qu'on étoufferait les organisations communautaires traditionnelles que sont les «ayllus».

59. Dans les zones rurales, les autochtones formulent des opinions plus critiques sur l'efficacité de la décentralisation: l'état civil est mal tenu et ils ne voient jamais de réalisations telles que électrification, services de santé ou systèmes d'irrigation (à Ayo-Ayo), qui devraient pourtant avoir priorité selon eux. La représentation des populations autochtones dans les structures de pouvoir et de participation reste trop faible selon ces dernières, et la loi de participation est insuffisante: les choix qui sont faits demandent en effet des arbitrages, et les populations autochtones ont l'impression que ces choix sont systématiquement orientés vers les villes. Elles avaient, à Ayo-Ayo, soumis un projet de panneaux solaires qui pourraient aider toute la communauté, mais elles n'ont toujours pas été entendues. L'experte estime que des efforts de communication, basés sur le respect des demandeurs d'origine autochtone, et d'explication des choix et des calendriers que ceux-ci impliquent seraient à même d'aider grandement les populations extrêmement pauvres de Bolivie.

60. De même, chez les plus pauvres, en particulier au sein des populations aymaras et quechuas, subsiste le doute quant à l'efficacité de la décentralisation par rapport à la prise en compte des organisations communautaires traditionnelles (principalement les ayllus), qu'ils ne souhaitent pas voir affaiblir ou disparaître. La recherche de l'identité des personnes pauvres à travers cette identification à la communauté est profonde. Culture et pauvreté se rejoignent, et

l'élément culturel de la lutte contre la pauvreté, qui est un facteur déterminant dans la société bolivienne, n'est pas encore abordé par les divers politiques et programmes. Il est primordial que ce travail soit fait en Bolivie.

61. L'adoption d'un «contrôle social», tel que proposé au parlement par les ONG dans le cadre de la proposition de loi sur le «Dialogue national», qui permettrait un contrôle de la mise en œuvre des lois et l'évaluation de la gestion et de la répartition des ressources, permettrait de répondre aux préoccupations exprimées quant à l'inégalité entre zones rurales et urbaines. De même, la mise en œuvre de la deuxième phase de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE II – HIPC II) devrait également permettre une répartition plus équitable des ressources entre les grands centres urbains et les municipalités et les régions les plus pauvres: environ 75 % des 90 millions de dollars dégagés par la réduction de la dette devraient être mis à la disposition des municipalités les plus pauvres du pays. À cet égard, l'experte recommande d'ores et déjà que des mesures de contrôle de la gestion des ressources par les municipalités et de formation des fonctionnaires municipaux soient prises afin d'éviter que les problèmes d'endettement et de gaspillage rapportés par un certain nombre d'organisations ne se perpétuent et/ou ne s'aggravent.

62. L'experte a pu mesurer la méfiance profonde que ressent chaque membre de la population autochtone, qu'il soit paysan, cireur de chaussures ou vendeur de rue à La Paz, mais elle a été impressionnée par l'activité réelle et sérieuse des mairies qu'elle a visitées et qui lui ont fait découvrir des dizaines de microprojets de développement, transmis aux interlocuteurs de toute nature, multilatéraux et bilatéraux, qui travaillent en Bolivie. À cet égard, l'experte recommande aux organismes de développement de s'implanter dans les régions, les municipalités et les communautés et d'éviter de rester centralisés dans la capitale: c'est ainsi qu'à El Alto, alors que les responsables communaux, en particulier les femmes élues, lui ont fait découvrir des dizaines de petits projets qui représentent un espoir profond pour des groupes de femmes travailleuses, il n'y a dans cette ville d'environ 800 000 habitants (absence d'état civil fiable) pas un seul bureau des grandes organisations internationales, et les demandeurs doivent se rendre à La Paz.

63. Si l'on tient compte des moyens de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement (BID), l'Agency for International Development (AID) des donateurs bilatéraux, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et des autres institutions des Nations Unies, l'experte est étonnée de constater l'absence d'écoute et de prise en compte des besoins: la Bolivie reçoit une aide de 750 millions de dollars annuellement, montant qui, même s'il est en diminution, devrait permettre une programmation répondant aux besoins réels. Toutefois, selon les informations reçues par les autorités, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales, plus de la moitié de l'aide au développement sert au remboursement de la dette extérieure de la Bolivie; les frais de gestion de l'aide sont très élevés, et les ressources issues de cette aide sont très inégalement réparties entre les différentes régions et activités (par exemple, le développement industriel est favorisé par rapport au développement agricole et rural). Une évaluation de la gestion de l'aide internationale et de son coût doit être faite très rapidement par les autorités boliviennes et leurs partenaires (ONG, organisations internationales, institutions financières internationales et donateurs).

64. Le problème lancinant de la propriété des terres agraires et des extensions des zones urbaines comme El Alto doit mobiliser les responsables: l'experte a pu en mesurer l'urgence à Tarija, où le problème entraîne de graves difficultés liées à l'immigration de populations argentines pauvres. La négociation avec les *campesinos* a besoin d'un cadre démocratiquement accepté; plus d'un million de travailleurs informels vivent dans et autour d'une ville comme Tarija avec ce que cela comporte comme risques de violence; dès lors s'impose pour l'experte la nécessité d'un cadre national pour répondre aux besoins des paysans sans terre (les *sin tierra*).

65. Le Ministère de la justice a entamé une réforme importante et de longue haleine en matière de défense publique dans ce pays où la pauvreté est trop souvent encore considérée d'emblée comme un délit; l'accès à la justice est une priorité, et l'experte a mesuré le besoin absolu de cette évolution auprès des pauvres mais aussi la volonté du ministère concerné de répondre à ce besoin.

66. L'experte recommande d'accélérer le rythme de la réforme de la justice, de donner des moyens à cette réforme, de créer le sentiment de respect dû à la population autochtone par une politique de communication à son égard, qui serait menée dans sa langue et aurait pour objectif de faire baisser la violence sous-jacente, qui est uniquement due à la perception du mépris et concrétisée par l'absence de réponse à des projets que la population estime adéquats et fondés et dont elle ne connaît pas le sort qui leur sera réservé ni les délais dans lesquels elle peut espérer une amélioration. À cet égard, l'élargissement du mandat de la *Defensora del Pueblo* (ombudsman) et l'augmentation de ses moyens tant au niveau national que régional sont une priorité. Une grande part des affaires traitées par le bureau de la *Defensora del Pueblo* présentent un lien direct avec des situations de pauvreté.

67. La santé reste un secteur peu ou pas accessible aux populations pauvres. L'absence d'un système national de service social se fait particulièrement sentir au niveau de la santé: les soins médicaux sont gratuits, mais seulement dans les régions équipées d'un hôpital ou d'un dispensaire. Les médicaments sont, eux, payants et hors de portée pour les plus pauvres, et les soins dentaires confiés au secteur privé sont à des prix inabordables à El Alto.

68. Les femmes des communautés pauvres de Bolivie sont très actives, ont des projets et se sentent aptes à les prendre en charge: l'experte recommande d'utiliser les femmes comme vecteurs de communication positive dans les sociétés indigènes et de développer à leur égard en particulier une politique de santé publique (le questionnaire montre que les femmes ne recourent pas aux services de santé).

69. Un point positif à signaler est celui de la coordination entre le Gouvernement, les municipalités, le système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods, les donateurs bilatéraux et la société civile dans la mise en œuvre des quatre piliers du plan d'action pour le développement économique et social: *oportunidad*, *equidad*, *institucionalidad* et *dignidad*, qui constituent la structure de base pour la préparation du CSLP en Bolivie. Toutefois, des critiques ont été formulées à cet égard, qui devraient être prises en compte par les autorités: non-représentativité des organisations de la société civile, qui n'incluent pas les groupes traditionnels tels que les ayllus, les associations de quartier (*barrio*) et les syndicats agricoles, et prise en compte des consultations avec la société civile dans l'identification des priorités et la préparation des programmes et plans d'action nationaux et locaux.

70. Les entretiens ont également porté sur de très nombreuses situations individuelles. Des réponses aux questionnaires ont été reçues en grand nombre: elles montrent de très grands noyaux familiaux (en moyenne de six à neuf personnes), des ressources provenant d'un travail acharné en milieu rural ou urbain, très peu de ressources provenant de la mendicité, une prise en charge des personnes âgées provenant uniquement des ressources du noyau familial et une très grande fierté de ceux qui réussissent à avoir accès à l'école. Les questionnaires font aussi apparaître que 92 % des revenus sont consacrés à l'alimentation, 4 % au logement et 4 % aux médicaments, que les relations sociales se limitent à leur famille pour plus de 60 % des extrêmement pauvres et à l'école pour ceux qui y ont accès. (Les ONG, l'Église, les syndicats et les amis sont des contacts cités, mais pas par plus de 10 % des personnes interrogées.)

71. À la question plus précise portant sur la défense des intérêts des plus pauvres, il est à souligner que les syndicats et les groupes de soutien reviennent prioritairement, mais l'on perçoit une confusion entre les deux concepts: par exemple, les membres de la communauté paysanne Ayo-Ayo participent à une organisation de groupe très solide, mais seuls certains d'entre eux la qualifient de syndicat. Seules 10 % des personnes très pauvres interrogées déclarent ne faire partie d'aucun groupe (essentiellement des personnes âgées). Dix pour cent de la population très pauvre de la Bolivie ont fait l'expérience du système carcéral, mais plus de 45 % des personnes que l'experte a rencontrées déclarent avoir fait l'objet de mauvais traitements de la part de la police et des militaires dans 70 % des cas, de gens dans la rue dans 25 % des cas, le reste faisant état de maltraitance au sein des familles (essentiellement des femmes et des personnes âgées).

72. La peur de la police est de règle et le peu de confiance dans la justice transparaît dans l'ensemble des réponses; il est cependant intéressant de remarquer que les personnes âgées, lorsqu'elles sont interrogées sur les perspectives de faire respecter leurs droits, répondent plus positivement, ce qui semble indiquer qu'une amélioration s'est produite si l'on compare avec la situation qui prévalait il y a 20 ou 30 ans en Bolivie. La question vitale de la connaissance de leurs droits par les plus pauvres, et de la confiance dans leur capacité à les faire valoir, est ici mise en évidence et doit être une priorité, de même que les moyens à mettre en œuvre pour créer une autre relation entre les pauvres et la police.

73. L'école et l'alphabétisation des adultes sont un objet de grande fierté pour ceux qui y participent, et, visiblement, dans la communauté de Ayo-Ayo elles font partie de l'amélioration du statut qui est ressentie par tous (seuls 5 % de la population se déclarent analphabètes).

74. L'absence d'une administration publique de proximité qui serve de référence en cas de problème est aussi un phénomène important dans les réponses des extrêmement pauvres: seuls 8 % d'entre eux ont des contacts mensuels avec une administration, le reste n'en connaît pas, si ce n'est l'hôpital (45 % des personnes interrogées). La méfiance est de règle dans les relations avec les représentants de l'administration publique, à l'exception de l'hôpital, qu'il s'agisse de la police (100 %), de la justice 80 % ou de l'administration en général (90 %).

75. Enfin, il est important de détailler ce qui compose le vrai réseau de solidarité des plus pauvres: la famille, les amis et les groupes communautaires de soutien (particulièrement à Ayo-Ayo). Viennent ensuite l'Église (plus de 60 %) et le Temple (35 %).

76. L'experte a rencontré à El Alto une équipe de journalistes qui se consacrent à la communication pour et vers les extrêmement pauvres. Elle recommande d'encourager ce type d'expérience dans des langues comprises par tous et mettant à disposition des informations sur le monde et sur les politiques nationales et locales. Y consacrer des moyens suffisants sera certainement efficace en Bolivie, car les choix le plus contestés par les populations autochtones sont ceux qui consistent à construire des routes (là où la corruption est possible) au lieu d'installer le téléphone rural qui leur aurait permis d'accéder à Internet et au monde de la communication.

Tableau 3. Les extrêmement pauvres en Bolivie

| | | |
|---|---|---|
| Taille de la famille | 3 | |
| | 4 | |
| | 5 | |
| | 6 | |
| | 7 | |
| | 8 | |
| | 9 | |
| | 10 | |
| | 11 | |
| | 12 | |
| | 13 | |
| | 14 | |
| | 15 | |
| | 16 | |
| | 18 | |
| Les revenus servent | | |
| – Alimentation | 92 % | |
| – Médicaments | 4 | |
| – Logement | 4 | |
| Contacts dans la semaine | | |
| – Famille | 100 | |
| – Église | 42 | |
| – Amis | 42 | |
| – École | 60 | |
| – Groupe ONG | 10 | |

Tableau 4. Relations des extrêmement pauvres avec la police et l'administration

| | | | |
|---|---|---|---|
| Prison | OUI | 15 | ◄—► |
| | NON | 85 | ◄———————————► |
| Avez-vous été maltraité(e)? | | | |
| | OUI | 40 | ◄——————► |
| | NON | 60 | ◄———————————► |
| Par qui: | | | |
| Police | | 70 | ◄———————————► |
| Famille | | 10 | ◄—► |
| Gens dans la rue | | 20 | ◄——► |
| Avez-vous des moyens de défense? | | | |
| | OUI | 24 | ◄——► |
| | NON | 76 | ◄———————————► |
| Relations: | | | |
| Avec les services publics | | | |
| | OUI | 10 | ◄—► |
| | NON | 90 | ◄———————————► |
| Avec la police | | | |
| | OUI | 0 | |
| | NON | 100 | ◄———————————► |
| À l'hôpital | | | |
| | OUI | 56 | ◄———————————► |
| | NON | 44 | ◄——————► |

77. La réponse type fait apparaître que la personne interrogée est un membre de la population Aymara, vivant de sa seule production, ayant une famille de cinq enfants allant à l'école, réussissant à nourrir sa famille, mais incapable de faire la moindre épargne, et pour qui la famille est le lieu de stabilité; il est membre actif d'une organisation paysanne qui a déjà été régulièrement l'objet de brimades de la part de la police et qui développe le sentiment de n'être ni reconnu ni défendu par l'État Bolivien. Il va à l'église, il a des amis qui l'aident et qu'il aide, et va à l'école, comme ses enfants.

78. En conclusion, il faut retenir le rôle primordial de l'école comme objet de fierté et facteur de progrès, le manque de contacts avec l'administration publique, les maltraitances systématiques dans plus de la moitié des contacts avec la police et la très grande méfiance à l'égard des processus de la justice. L'accès à la justice doit nous préoccuper de façon prioritaire, ainsi que le faisaient apparaître les questionnaires gouvernementaux et des institutions nationales de droits de l'homme. Il importe de remarquer que les réponses des femmes ne s'éloignent jamais des réponses des hommes, si ce n'est que les femmes n'ont pratiquement jamais recours à l'hôpital et ont recours à la famille plutôt qu'au groupe et aux amis.

### B. Analyse de la situation au Bénin

79. L'experte indépendante s'est rendue en mission au Bénin, à l'invitation du Gouvernement, du 29 juillet au 5 août 2001 (voir les appendices IV et V). De très nombreux contacts ont permis à l'experte une analyse détaillée de ce pays et de sa population la plus pauvre, des autorités décentralisées, des représentants des chefferies traditionnelles et des autorités gouvernementales. Le 3 août, l'experte a tenu un séminaire à Natitingou, ville la plus au nord du pays, où le taux de pauvreté est le plus élevé. Le rôle de la culture dans la lutte contre la pauvreté est nettement perçu au Bénin, qui est précurseur en la matière et cependant porteur d'une des plus grandes traditions de l'Afrique, qu'il convient de remettre à l'honneur.

80. Au Bénin, on perçoit d'emblée l'extrême difficulté que représente la cohabitation de multiples langues, handicap supplémentaire en terme de capacité d'écriture. L'analphabétisme est une véritable prison mentale pour des millions de Béninois. Ce facteur mérite la priorité absolue au Bénin: l'enseignement est vital et il doit concentrer toutes les forces disponibles du pays et de la coopération internationale. Qui parle à ces populations? Les seules personnes aptes à leur parler directement dans toute la partie visitée par l'experte sont les chefs et guérisseurs traditionnels, parfois les préfets, mais avec l'aide d'un assistant local ou du roi.

81. Dès lors, les messages que véhiculent les chefferies traditionnelles ont une importance primordiale. L'enseignement peut leur faire perdre le rôle qu'elles jouent actuellement. Les mariages forcés de jeunes filles (25 parfois pour un seul roi), offertes au roi par leur famille en signe d'allégeance, sont des pratiques qu'il faut connaître et éliminer, car elles entraînent une dégradation de la situation des plus pauvres, en particulier des femmes, pour des décennies. L'implantation de sectes fondamentalistes, en provenance de pays voisins, les sorts jetés sur des malheureux qui meurent alors dans l'exclusion la plus complète sont également des facteurs de régression qui guettent la communauté des plus pauvres. On ne peut créer les conditions du progrès sans aborder franchement ces problèmes.

82. Les plus pauvres disent leur besoin d'emplois, de ressources pour se nourrir et nourrir leur famille (plus de 15 enfants dans les zones rurales en moyenne), les sommes énormes qu'ils dépensent dans les cérémonies ou l'achat de la deuxième et de la troisième épouse et leur besoin de santé publique dans les campagnes. À la ville, en effet, le citoyen, même très pauvre, peut atteindre l'hôpital, mais, en brousse, il lui faut parcourir à pied ou dans des conditions très dures (les routes sont inexistantes) des dizaines de kilomètres pour arriver à l'hôpital ou au dispensaire et apprendre qu'il n'y a pas le médicament dont il a besoin. L'absence de service public de santé est citée par tous comme une priorité. Les bons médecins, en effet, ne sont que rarement dans les hôpitaux qui desservent les zones les plus pauvres; seules des mesures de discrimination positive en faveur des zones rurales et du personnel qui y travaille permettraient de remédier à cette logique marchande.

83. L'éducation est aussi réclamée par les plus pauvres, tant les femmes que les hommes adultes. Tous les entretiens de l'experte avec les plus pauvres lui ont permis de constater que les pauvres des zones rurales considèrent comme une injustice le fait de devoir contribuer à la construction de l'école, alors que rien n'est demandé aux habitants des villes. Le coût pour un agriculteur pour mettre ses filles et ses garçons à l'école est inabordable. On lui demande de laisser partir toute sa main-d'œuvre enfantine et, qui plus est, de payer pour la construction de l'école. D'où une résistance totale. Il importe donc de contrer d'urgence cette hostilité pour surmonter les freins sociologiques qui s'ajoutent à ceux évoqués plus haut.

84. L'absence de téléphone et de moyens de communication dans les zones pauvres du nord est aussi vécue comme une profonde injustice par les populations et, de façon générale, l'absence d'infrastructures de transport. La ville de Natitingou n'a pas encore accès à Internet, et de nombreux habitants, même très pauvres, y voient une cause importante de leur isolement.

85. La pauvreté des femmes est la plus grave. Les petites filles n'ont une scolarité suivie que dans des cas exceptionnels; à l'école secondaire, les rares filles la quittent à l'âge de 15 ans au plus tard, pour être mariées. Dès l'âge de 7 à 8 ans, elles ne sont plus considérées comme des enfants mais comme une ressource potentielle pour la famille qui va les «vendre» en mariage.

86. L'experte veut souligner la situation particulière des femmes âgées seules ou abandonnées, pour la plupart analphabètes et dépendant d'un de leurs enfants également très pauvres. Un exemple unique de regroupement unique de ces femmes pour le bien de la collectivité a lieu à Natitingou. Des balayeuses regroupées au sein d'une petite association, sans subsides si ce n'est de la préfecture et sans soutien de la coopération internationale, ont offert leurs services pour combler l'une des plus grandes carences des villes: l'absence de services publics d'enlèvement des immondices, facteur de maladies et de dégradation de l'hygiène et de la santé. Elles se sont regroupées pour nettoyer l'artère principale de la ville tous les samedis. Elles sont toutes analphabètes, ont entre 35 et 60 ans, parlent cinq langues différentes et ne se comprennent pas entre elles, mais réussissent à assurer un service public essentiel.

87. À Natitingou, des orphelinats catholiques ou protestants prennent aussi en charge des enfants abandonnés, soit parce que ce sont des filles, soit parce qu'ils ont subi un sort qu'il est presque impossible de connaître (la pousse des dents d'une certaine façon signifie la présence d'un diable, entraîne l'abandon irrémédiable de l'enfant et une mort certaine).

88. Des initiatives remarquables fondées sur la volonté de surmonter les handicaps de la pauvreté voient le jour, mais elles sont souvent condamnées à rester de faible ampleur faute de moyens et de prise en charge rapide par la coopération internationale (internats, groupes de femmes visant à lutter contre l'excision). Vue de Natitingou, l'aide internationale est distillée au compte-gouttes et reste centralisée dans la capitale sans atteindre les projets bien réels des populations pauvres elles-mêmes.

89. Il semblerait que selon que l'on est de telle ou telle ethnie, on paie plus ou moins à l'hôpital; il n'a pas été possible de vérifier cela, mais ces rumeurs accréditent l'idée de l'inégalité ethnique dans les situations d'extrême pauvreté. D'où un danger réel de conflits plus graves qu'il faut absolument apaiser par des règles claires d'accès pour tous aux services de base, surtout dans un pays comme le Bénin où la mobilité est la règle.

90. L'équipement agricole très arriéré est aussi cité comme facteur important de maintien dans la pauvreté, ainsi que le coût de l'entretien de nombreuses épouses. Quand on sait que le Bénin est un pays où la coopération internationale est active depuis plusieurs décennies, on peine à croire ce que l'on y entend. Il y a urgence à regarder en face la situation des extrêmement pauvres de ce pays et à leur donner les moyens de vivre dans la dignité, spécialement les femmes, et dans le respect de leurs droits élémentaires à l'égalité et à la santé, en particulier à la santé de la procréation (les sages-femmes ne veulent plus rester dans les campagnes), de ne pas être vendues, de choisir leur époux, d'accéder à la propriété et à l'éducation.

91. L'experte recommande de mener avec les chefferies traditionnelles, en particulier la reine traditionnelle du Bénin, des entretiens approfondis sur le rôle positif que ces structures peuvent avoir dans l'avenir du pays. Il n'y a pas d'autres canaux aujourd'hui au Bénin pour parler effectivement aux populations pauvres et les progrès passent par un débat national sur l'association des chefferies à la lutte contre l'extrême pauvreté. La décentralisation au Bénin est l'élément clef du succès. La relation entre les autorités décentralisées et les chefferies qui se sentent marginalisées par le processus en cours est le contexte adéquat pour poursuivre le débat franc entamé par l'experte avec les rois rassemblés autour du roi du Borghou et de la reine. En effet, les chefferies peuvent se voir confier un rôle dans l'amélioration de l'accès à l'enseignement, et leur collaboration sera un gage de réussite. Pour être efficace, ce type de négociation ne peut être mené qu'au plus haut niveau de l'administration.

92. L'experte a pu mesurer ce soutien lors d'un entretien avec le chef de l'État béninois, qui a confirmé cette volonté, et le Ministre de l'intérieur, qui est conscient du rôle des structures préfectorales pour donner l'impulsion et la confiance nécessaires dans le processus entamé. Nos contacts avec les préfets ont montré, tant dans le Borghou que dans l'Atacora, l'ampleur de l'action qui est menée. Les préfets sont conscients de l'importance de la démarche liée aux droits de l'homme et en particulier aux droits économiques et sociaux, évaluent les perspectives de leur département par rapport au développement humain durable et sont associés à l'établissement d'indicateurs de mise en œuvre des droits dans le cadre du CSLP. Chaque préfet a mené, en collaboration avec le Ministère des finances et le Ministère du plan, des consultations pour ce CSLP.

93. Il importe de mettre en place un état civil complet au Bénin. D'une part, il est évident que les naissances dans les zones pauvres ne sont pas enregistrées, d'autre part, le Ministère de

l'intérieur estime que, sans un état civil correct, il est illusoire d'espérer une décentralisation réussie, compte tenu notamment des implications électorales et de la nécessité d'une représentativité réelle des élus fondée sur une population connue. Le coût d'un état civil (et non d'un simple enregistrement électoral) est de 20 à 30 milliards de francs CFA. L'absence d'état civil permet toutes les dérives en matière de droits des enfants (placement, vente, esclavage) et de droits des femmes (révision nécessaire du Code de la famille pour faire dépendre de l'accord de la première épouse la décision du mari de prendre une deuxième femme). En cas de divorce ou de décès, les femmes perdent tout le patrimoine, à moins de pouvoir démontrer un droit de propriété antérieur, et se retrouvent dès lors en situation soit de dépendance totale, soit de pauvreté grave. Dans les faits, en cette matière, on n'applique pas le droit civil mais bien le droit traditionnel. L'instauration d'un état civil efficace n'est qu'un point de départ, condition *sine qua non* dans la mise au point d'un état de droit au Bénin, qui passe également par un registre des propriétés qui applique le droit officiel à l'égard des femmes.

94. La population pauvre, en fait, ne s'intéresse qu'à ses propres initiatives. Dès lors, il est important de recenser ces initiatives (par exemple celle des femmes balayeuses de Natitingou), de les diffuser au sein des populations qui cherchent à progresser, et de rechercher les moyens de les mettre en œuvre (souvent bien moins élevés que les moyens requis par certaines infrastructures lourdes). Pour ce faire, la décentralisation est indispensable. Le microcrédit au Bénin touche 300 000 personnes, dont 80 % de femmes, et pourrait encore être développé à ce niveau décentralisé.

95. Les préfets ont été associés à la préparation des débats sur les options du CSLP. C'est sur leurs conseils que les invitations ont été faites et qu'ont été désignés ceux qui étaient aptes à représenter la population: associations de femmes, de jeunes, collectifs d'artisans, unions de producteurs, associations de parents, agents de santé, chefferies, confessions religieuses, tous les groupes organisés et connus ont été invités. Des groupes de handicapés, par exemple, qui commercent avec le pays voisin et des groupes de femmes âgées sont représentés, mais peu de pauvres des quartiers urbains et de paysans pauvres. Ceux qui se déplacent sont bien souvent ceux qui sont assez aisés.

96. La décentralisation doit prendre en compte les aspects positifs du rapprochement avec le citoyen, mais éviter le piège d'une expression régionaliste qui crée ou renforce les différences au lieu de les atténuer. La décentralisation doit être accompagnée d'un mécanisme central empêchant des discriminations quant à l'accès aux services, même superficiellement fondées sur des arguments de différences de contribution entre les uns et les autres.

97. L'éducation est la priorité de tous les participants, y compris l'éducation et la formation continue des adultes. Les zones pauvres réclament, en matière d'éducation et de santé, des mesures de discrimination positive, car ni les enseignants, ni les médecins, ni les sages-femmes ne veulent rester dans ces zones.

98. Le séminaire de Natitingou a mis en évidence l'importance de la fiscalité. Celle-ci est mieux acceptée au niveau local et doit être redistributive. C'est aussi par la décentralisation que les citoyens peuvent mieux voir les cas de corruption et les empêcher. Le besoin d'un registre

urbain foncier afin de fixer correctement la base imposable est aussi souhaitable (cela rejoint le besoin d'un état civil fiable). La fiscalité régionale est au centre de la réussite de la décentralisation.

99. L'experte souhaite insister particulièrement dans ses recommandations sur l'importance de faire des chefferies traditionnelles des alliés véritables contre la pauvreté. Elle a perçu une volonté réelle de jouer un rôle constructif dans l'avenir du Bénin de la part des rois et de la reine. Or le processus de décentralisation constitue une menace pour leur avenir: il y a là une marge d'action très importante pour négocier un rôle actif dans l'évolution des pratiques traditionnelles vers une adéquation de celles-ci aux droits de l'homme et de la femme. Ce rôle doit être négocié par l'autorité centrale du Bénin et adapté à chaque région; il importe de préciser le rôle que chacun peut avoir à l'avenir dans un cadre démocratique.

100. Il faut souligner le travail mené par l'ONG Fraternité des prisons et sa volonté d'associer les plus pauvres dans son conseil d'administration. Au moins un tiers des membres qui participent aux assemblées générales doivent être extrêmement pauvres. Les besoins déterminés par l'ONG montrent l'importance d'accorder des microcrédits aux familles pauvres, des logements en ville, la gratuité de l'école et le maintien de la scolarisation des enfants de prisonniers, ainsi que le minimum nécessaire pour payer la caution une fois la peine purgée. La détresse absolue des familles de prisonniers est un des facteurs de mendicité très importants.

### C. Les composantes essentielles de l'extrême pauvreté

101. L'experte a également rencontré des personnes démunies, des membres de minorités et de groupes pauvres spécifiques en Russie, au Kirghizistan, au Kosovo, des jeunes kabyles en Algérie, des populations serbes au Kosovo, en Belgique, au Mexique, en Chine, en Somalie, au Libéria, au Burundi, en République démocratique du Congo, en Afrique du Sud (à Alexandra). La caractéristique permanente des populations rencontrées est leur volonté de se faire entendre, parfois par la méthode forte lorsque l'écoute n'est pas organisée et qu'il n'existe pas de recours démocratiques. L'époque est de moins en moins à la passivité face à la négation des droits, et le réflexe qui tendrait à renforcer des rigidités répressives serait une profonde erreur, tandis que l'ouverture de débats et de dialogue sera adéquate.

102. À noter également le rôle croissant des femmes comme facteur d'évolution dans les situations de pauvreté: elles ont tendance à rechercher le dialogue plutôt que le conflit ouvert et sont constamment à la recherche de moyens d'améliorer le sort des enfants et de leur famille. Ce potentiel est encore très souvent nié dans de nombreuses sociétés par des règles qui infantilisent les femmes et les empêchent de jouer un rôle actif dans leur propre milieu de vie. Cette situation doit être combattue comme l'un des plus grands facteurs de paralysie des efforts de lutte contre la pauvreté.

103. En chiffres, les progrès de la Chine sont spectaculaires: 80 millions de personnes sont sorties du seuil de pauvreté depuis le plan entamé en 1991. Des personnes pauvres vivent encore dans la rue aujourd'hui à Beijing et certaines mendient à l'entrée des temples bouddhistes. Les femmes pauvres sont nombreuses et font l'objet d'un programme particulier. L'accroissement de la prostitution est énorme, et la prise en compte du sida est très récente. Les différences entre ethnies sont aussi un facteur d'appauvrissement et d'échec des politiques

de lutte contre la pauvreté. Les provinces du nord et du sud-ouest sont trop peu aidées et ne perçoivent pas les dividendes de la croissance de la côte est. Les provinces pauvres sont celles où vivent les ethnies hui, ouighours et mongoles, ainsi que le Tibet et le Guangxi (régions autonomes).

104. Le surplus de population agricole est estimé à 200 millions de personnes par l'Institut de recherche sur les femmes. La migration interne et externe est le facteur le plus préoccupant pour la lutte contre la pauvreté en Chine. La traite des êtres humains et la migration illégale ont fait l'objet d'une discussion approfondie de l'experte avec le Ministère de la sécurité publique. Sept millions et demi de Chinois, parmi lesquels beaucoup de femmes et d'enfants, sont en mouvement hors de Chine. La Chine participe à des programmes de lutte contre la vente des femmes et des enfants (par exemple Save the Children en Grande-Bretagne a un accord avec la Chine). Il existe deux grandes routes pour cette migration, infiltrées par le crime organisé: l'une par la Russie (Vladivostok, l'Europe de l'Est, puis de l'Ouest, puis les États-Unis). L'autre par le Viet Nam, la Thaïlande, puis l'Australie et les États-Unis.

105. Signalons l'initiative: «Bourgeons Printaniers» qui vise à encourager le retour à l'école des petites filles. Dans la région musulmane des Hui, il faut lutter contre la non-scolarisation des filles. La province crée des classes où tout est gratuit (nourriture et vêtements) pour permettre le rattrapage scolaire des fillettes exclues de l'école pendant parfois plusieurs années. Rappelons les éléments constitutifs des énormes poches de pauvreté qui subsistent en Chine: féodalité patriarcale, impossibilité d'hériter pour les femmes dans les régions pauvres, abandon des petites filles, des veuves sans familles, des filles handicapées ou orphelines.

106. La pauvreté des femmes est aussi très perceptible au Kirghizistan où le trafic de femmes vers les Émirats arabes unis, notamment Dubaï, est un commerce organisé; la pauvreté des femmes est perceptible dans la rue, en particulier celle des femmes âgées.

107. L'importance du microcrédit et sa réussite dans de nombreuses situations doit à nouveau être mentionnée, car tous les interlocuteurs y font référence, et espèrent étendre le système en l'ouvrant aux femmes par exemple.

108. Plusieurs zones visitées sont aussi des zones de conflits armés internes: la pauvreté y est le résultat de l'impossibilité de mener des activités agricoles ou commerciales normales. L'experte n'a pas pu approfondir ces éléments, qui lui paraissent mériter une analyse spécifique et urgente en Bosnie et au Kosovo par exemple, mais également au Libéria, au Burundi (où l'experte a pu visiter la maison des femmes), en Somalie et en République démocratique du Congo. Les femmes dans les zones de conflits méritent d'être soutenues dans leurs efforts modestes mais solides pour recréer des conditions humaines de vie.

***Droit à l'héritage et accès à la propriété***

109. Le droit à l'héritage et l'accès à la propriété pour les femmes restent des éléments essentiels à améliorer pour traiter les situations les plus désespérées de pauvreté entraînant une dépendance absolue de femmes veuves et âgées. Pour mettre en évidence la relation directe entre le refus du droit à l'héritage et l'extrême pauvreté, l'experte s'est fondée sur les travaux menés dans plusieurs pays africains sur l'International Human Rights Law Group.

110. The results of the survey of inheritance-related caseloads as concerns women dramatically demonstrate the relationship: extreme poverty was a feature of over half (54 per cent) of the cases. It must also be recognized that the actual percentage of disinherited women who face extreme poverty will be higher in the general population, as the women represented in the study were those who had sought legal assistance in regaining their property, and as a result would fare better than the vast majority of women who are unable to access any form of legal services. While most countries have some measures of protection allowing women to pursue inheritance claims, such protections are blocked in practice by customary law or practices. For those impoverished by disinheritance, there is virtually no material State assistance. The information provided illustrates the causal connection of the denial of women's inheritance rights and conditions of extreme poverty, and the noted dearth of preventive and remedial action at the level of the State to address this widespread problem. Fulfilling the mandate to evaluate the relationship between the promotion and protection of human rights and extreme poverty means taking more and more into account the obstacles encountered and progress made by women living in extreme poverty as regards the enjoyment of their fundamental rights. The organizations surveyed provided the following sketches of the services and legislation available in their respective countries to address the causes and consequences of the denial of women's inheritance rights.

111. *Economic or social assistance to women denied inheritance and facing extreme poverty.* According to the NGOs involved in the survey, some States offer token assistance to women who are denied their inheritance rights. Several countries have minimal or token pensions for some widows, but none is effective in preventing extreme poverty. The Governments of Burkina Faso and the United Republic of Tanzania do support some NGOs providing material assistance to these victims. Burkina Faso, Tanzania, Malawi and Nigeria have government ministries or departments to examine the issue, but these departments have broad mandates and little funding.

112. *Legal service assistance for those pursuing inheritance claims.* In nearly all of the countries surveyed, there is no official support for women pursuing inheritance claims. In Tanzania, Ghana and Malawi there are a very few Government-funded lawyers, though not specifically for inheritance cases. Malawi, for example, has six Government-funded lawyers for a population of 12 million. Women seeking to claim their inheritance and an escape from poverty must rely on their own resources, or on NGOs that provide legal aid. It must be noted that most women are unaware that legal redress is possible or available.

113. *General status of protective inheritance laws.* Ghana is the most progressive of these countries - indeed, of all sub-Saharan African countries - regarding inheritance laws. There are a number of legal protections which, if they were to be accessed by women, would be largely successful in preventing widows from experiencing conditions of extreme poverty. Many women are not aware of these options, rendering them ineffective.

114. *Limited protections afforded by statutory law.* For example, in Tanzania, women, through statutory law, enjoy the right to inherit; however, the Customary Law Declaration allows customary law (which allows women to inherit only a small percentage of the deceased's

moveable property only) precedence over other laws. In Togo, if, and only if, a man renounces customary law and makes public his wish that modern law be applied to his estate can his widow inherit 25 per cent of his estate. The remaining 75 per cent goes to his children. If customary law is applied, a woman has no ensured right to inheritance.

115. En ce qui concerne le droit au logement, les besoins en logements pour les plus pauvres font partie des priorités exprimées par les pauvres de pays aussi éloignés que le Mexique (dont les réflexions en matière d'aménagement du territoire liées à la lutte contre la pauvreté sont des modèles à suivre) et la Belgique où des initiatives du type de celle des amis des Marolles «habitat humain», la plate-forme des droits du conjoint cohabitant, le duo loisirs pour l'accès à la culture pour les pauvres, et les débats et tables rondes sur le rapport annuel de l'état de la pauvreté font partie d'une politique systématique de participation des ONG et des populations pauvres aux débats qui les concernent. Il convient d'ajouter que la présidence belge a décidé de mettre au point, en concertation avec la Commission européenne, une étude de faisabilité de la mise en place de la taxe Tobin dont il sera important de suivre l'évolution.

116. Parmi les très nombreuses initiatives à retenir pour l'objectif d'expression des populations les plus pauvres, l'experte souhaite attirer l'attention de la Commission sur la grande qualité de l'Alexsan Kopano Educational Trust, à Johannesburg, Invest-in project à San Diego (Californie) travaillant avec les enfants pauvres, la maison des femmes du Burundi à Bujumbura, les femmes balayeuses de Natitingou au Bénin, l'initiative de l'Alliance des villes contre la pauvreté du PNUD, l'International Human Rights Law Group et ses travaux pour le droit à l'héritage des femmes, ou encore la démarche culturelle de la fondation Musique Espérance de Miguel Angel Estrella, ambassadeur de bonne volonté de l'Unesco.

117. L'experte a pris part au séminaire sur l'intégration des droits des minorités dans l'assistance au développement (tenu à Londres les 26 et 27 juillet 2001) où ont été étudiés les éléments suivants: accès à la propriété des terres, non-reconnaissance des langues des communautés indigènes dans différents pays latino-américains, et garanties à établir pour que les minorités aient accès aux programmes nationaux de création d'emplois.

### D. La migration comme expression des plus pauvres

118. Qu'il s'agisse du trafic des êtres humains, de migration vers des terres susceptibles d'être plus productives ou de fuite en quête de liberté ou de bien-être matériel, la migration des pauvres est un phénomène mondial, car il est le reflet de la mondialisation de l'information: il n'y a plus aujourd'hui de pauvres qui ne savent pas qu'il y a des gens riches, et les pauvres ont des éléments de comparaison. Poor people, without hope of jobs but informed of the reality of the richest part of the same world, want to move. This is perhaps more evident in the former Soviet Republics and is a change of the post-Soviet era, but it is also an important movement in Africa, for instance. The biggest proportion of the movements of people in the last 10 years has been partly or totally legal.

119. Stopping or slowing this movement means work on the ground in the country of departure: human rights is the key, not only for civil rights but also for economic, social and cultural rights. Discussion and real debate between countries of arrival and countries of departure and measures adopted to this end will be another front in the fight for human rights.

There is no hope of clearing up the situation without a generally accepted definition of legal migration. An effective police action against those who make a profit from the movement of the poor would include the following targets:

(a) Travel agencies engaged in illegal practices;

(b) Persons who traffic in visas;

(c) Intermediaries who arrange illegal travel for a fee;

(d) Persons trafficking in people for the sex industry;

(e) Organized crime.

120. L'experte a pu mesurer le grand intérêt d'un programme en préparation à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) visant à élaborer des politiques intégrant les populations immigrées à un projet de développement du ou des pays d'origine: les diasporas sont désormais de réels facteurs d'espoir pour sortir de la pauvreté dès lors que le lien avec le pays d'origine peut être recréé de manière constructive. Les ressortissants qualifiés de ces pays sont ceux qui ont une formation et une expérience faisant défaut dans leur pays d'origine, allant de l'ouvrier qualifié à l'ingénieur et au spécialiste le plus pointu, ainsi que toute personne désireuse de créer une microentreprise dans son pays d'origine. Le principe directeur sera que les expatriés constituent une importante ressource pour le développement de leur pays d'origine et qu'en aucun cas ils ne devront perdre leur situation ou les avantages acquis à l'étranger, notamment dans leur pays de résidence. Cela implique, entre autres, qu'ils devront pouvoir être mobiles.

## III. LA PARTICIPATION DES POPULATIONS PAUVRES AUX PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISIONS

121. Le présent rapport a pour objet d'examiner l'expression des pauvres, les moyens utilisables à cet égard, les vecteurs sociaux auxquels ils font confiance (chefferies au Bénin; ayllus, églises ou syndicats agricoles en Bolivie) afin de faire de ces relais des interlocuteurs d'une lutte efficace contre la pauvreté qui ne fasse pas l'économie d'une analyse des rapports de pouvoirs dans la société. Car l'expression des pauvres n'est pas suffisante en soi; ce n'est qu'une façon d'atteindre l'objectif visé, soit leur participation réelle à leur propre sortie de l'état de pauvreté. Si l'expression politique démocratique est le premier outil pour agir, elle n'est cependant pas le thème de ce rapport; l'experte se bornera à étudier les instruments de gestion directement liés aux droits civils, sociaux et économiques.

### A. Au niveau des politiques de décentralisation

122. Ce n'est qu'au niveau décentralisé que les pauvres ont le sentiment d'avoir accès à la décision; il leur est, par essence, compréhensible et accessible, et c'est à lui qu'ils s'adressent. C'est donc à ce niveau que doivent se mener les politiques aptes à créer les conditions du progrès, en partant des initiatives que proposent les populations elles-mêmes et en consacrant des moyens à l'explication des choix qui sont faits. En effet, tout le monde peut comprendre,

par exemple, qu'il n'est pas possible de construire 20 écoles en même temps dans une province; dès lors, il est important de consacrer des moyens à expliquer l'échelonnement des choix d'infrastructures.

123. La décentralisation suppose une bonne fiscalité régionale apte à donner des moyens autonomes aux structures décentralisées et priorité à l'établissement d'un état civil fiable qui permette de déterminer les citoyens concernés, à la fois comme sujets de droits et objets de droits, contribuables et personnes à protéger. Un état civil fiable est la base de l'état de droit; un registre correct des propriétés foncières est la base d'une fiscalité redistributive et respectueuse des possibilités contributives de chacun. La décentralisation est adéquate pour mener une politique effective d'obligation scolaire pour tous et toutes. Au niveau de la santé, elle est le lieu adéquat pour évaluer les besoins en la matière et diffuser des informations adaptées, sur le sida par exemple. Elle est aussi le lieu privilégié pour mesurer la valeur réelle d'initiatives économiques et d'insertion dans l'emploi (le microcrédit peut être décentralisé pour être efficace, même si l'encadrement est national).

124. La décentralisation ne peut être conçue sans une relation forte à l'autorité de police et de sécurité. Cette fonction doit évoluer vers la prise de conscience du caractère inefficace de la criminalisation des pauvres et de la pauvreté, et c'est au niveau de la police à direction décentralisée que le contact social avec les populations pauvres peut être le mieux compris et construit. L'experte rappelle l'importance majeure de ce point dans ses différents rapports, dans la mesure où le lien entre fonction de police et fonction sociale est à même d'avoir un effet préventif.

125. Enfin, une politique de décentralisation ne peut faire l'économie d'une politique nationale cohérente, qui coordonne les entités décentralisées. Il importe en effet de donner au niveau national un cadre contraignant et légal, et non de laisser les entités décentralisées sans instructions. Les relations avec les autorités religieuses et communautaires traditionnelles ou la structure du droit d'accès à la propriété des terres ou des droits des femmes à l'héritage ne peuvent être menées uniquement localement, car le risque de traitement inégalitaire de certains groupes sur un même territoire serait beaucoup trop fort.

126. Que pensent les autorités gouvernementales de ce rôle des autorités locales? Les réponses aux questionnaires permettent de mesurer les grandes différences d'approche de la politique de décentralisation. La Bulgarie insiste sur le rôle des autorités locales dans la formulation de la politique de l'emploi, 50 % de l'aide sociale étant financés par les budgets locaux et 50 % par le budget de l'État; El Salvador insiste sur le plan national et la stratégie nationale pour le développement local, de même que la participation des autorités locales sur leur propre budget, complété par des ressources de l'État à hauteur de 6 % du budget de celui-ci. Le Ghana insiste sur le rôle des districts, la Jamaïque associe les autorités locales à la formulation du programme national d'éradication de la pauvreté. La Lettonie implique les représentants des autorités locales dans la préparation du programme CSLP, et le Gouvernement recommande la formation de conseils consultatifs locaux associant les communautés pauvres au niveau local pour les questions de lutte contre la pauvreté. Le Malawi et le Mali (avec son nouveau système de communes, qui émergent comme les entités idéales pour fournir les services locaux nécessaires aux populations pauvres qui ne disposent pas encore de moyens financiers suffisants) sont également des pays engagés dans ce processus. Le Pakistan souligne l'importance de la

décentralisation dans la politique de l'emploi et la recherche de revenus additionnels. La Trinité-et-Tobago signale la consultation des autorités locales dans le processus entamé en 1997, et le versement d'allocations venant du budget national pour maintenir l'infrastructure de base, via le Ministère du développement des infrastructures et des gouvernements locaux. Les autres réponses sont soit négatives, soit passent sous silence le rôle des autorités locales.

### B. Au niveau des politiques nationales

127. À ce niveau, la participation des populations pauvres est plus difficile car elle suppose représentation et délégation de leur capacité d'expression, qui est par définition très faible. Néanmoins, des ONG s'efforcent d'insérer des extrêmement pauvres dans leurs instances de façon à jouer un rôle d'intermédiaires efficaces et à pouvoir être associées aux choix nationaux. La relation entre les élus locaux et la population pauvre locale est toujours plus étroite et respectueuse que celle qui existe entre les élus nationaux et la population qu'ils représentent dans la capitale. L'experte recommande de mener, au moins une fois par an, une table ronde gouvernementale associant les élus, les responsables des politiques fiscales et économiques nationales et les ONG ayant vocation à exprimer les besoins des populations des zones pauvres urbaines et rurales, quelle que soit l'orientation politique de celles-ci. Ces tables rondes permettront, dans les pays où le consensus n'est pas la règle, de faire apparaître les problèmes, de présenter une hiérarchisation des solutions et même de clarifier les choix politiques en matière d'éducation (à quel prix et pour qui?), de santé (quelles priorités et quelles techniques de prévention?), de programmation des infrastructures, de logement, d'adduction d'eau, de collecte d'immondices, etc. Dans certains pays, l'experte a pu mesurer combien l'absence de dialogue cause de graves incompréhensions qui peuvent conduire à des explosions, évitables si la règle du non-respect et de la non-écoute est renversée.

#### *1. Importance des budgets nationaux de lutte contre la pauvreté*

128. La plupart des gouvernements qui ont répondu au questionnaire sont conscients de l'intérêt de la démarche qui consiste à associer les plus pauvres au processus et mettent en évidence l'importance des sommes visées par les budgets antipauvreté au sein de leur budget national. Associer des populations pauvres à la gestion des choix qui président à l'utilisation de ces budgets aurait un effet bénéfique, ce qui n'en modifiera peut être pas l'affectation, mais présentera le grand intérêt de faire connaître aux uns et aux autres les montants disponibles, les choix effectués et les programmations retenues.

Bulgaria

129. In 1999, 198,520.5 million leva (US$ 90,810.4 million) were spent for employment promotion and protection of the unemployed, and 58,317.4 million leva (US$ 26,668.3 million) for policy measures, programmes, etc. The corresponding figures for 2000 were 244,924.9 million and 33,963.9 million leva. In 1999-2000, $700,000 of UNDP financing were used for the "Beautiful Bulgaria" project.

China

130. During the crash programme, which lasted from 1994 to 2000, the central Government spent a cumulative total of 112,700 million yuan: 49,600 million yuan in public monies and 63,100 million in funds for lending.

Croatia

131. Total government expenditure for social welfare in 2000 was 1.186 per cent of GDP, reaching (in December 2000) just over 2 per cent of the population. In the past 10 years, UNICEF has financed various programmes, allocating over 2 million kunas (US$ 241,440.92). Most of these funds were aimed at education programmes for job training for children and the promotion of the rights of the child.

Czech Republic

132. The fight against poverty is not a special aspect of the State's policy; it is an organic part of activities aimed at protection of socially at risk and vulnerable groups. In 1999, 1 per cent of GDP was spent on guaranteeing minimum incomes. No data were given on amounts received by NGOs from international organizations. The Ministry of Labour and Social Affairs is responsible for carrying out programmes to combat poverty.

Ecuador

133. Total social expenditure by the Government in 1999, through the regular State budget, was around US$ 1,370 million. Expenditure on special programmes in the social sector and on renovation and modernization activities was US$ 794 million. Total social expenditure represented 6.2 per cent of GDP and 20 per cent of the regular State budget. Social expenditure up to October 2000 was US$ 648 million, while total expenditure was US$ 3,897 million. In other words, social expenditure up to that date represented 16.6 per cent of the regular State budget.

El Salvador

134. A study carried out by the Ministry for Foreign Affairs with technical and financial cooperation from UNICEF and UNDP shows that the Government's basic welfare spending rose from 13.9 per cent to 15.1 per cent between 1996 and 2000; meanwhile, 13.9 per cent of the funding offered to El Salvador through international bilateral, multilateral and NGO cooperation was earmarked for basic welfare services in 1998; the study also showed that total government spending on welfare in 1999 was 5.7 per cent of GDP, as compared with 5.9 per cent in 2000. The Pan-American Health Organization (PAHO) contributed a total of US$ 3,627,981 in 2000. UNICEF allocated US$ 974,800 to the Social and Planning Policies Programme for the development of the rights of children and young people; it also allocated US$ 682,200 to the Integrated Basic Services Programme which is mainly concerned with reducing vulnerability and poverty. UNDP allocated US$ 17,418,596 in 2000. These programmes to combat poverty are

implemented by all government agencies. However, the main anti-poverty programmes are carried out by the Social Investment Fund for Local Development in El Salvador (FISDL) and the National Secretariat of Family Affairs.

Ghana

135. The Government is pursuing a decentralization policy. To hasten the process, the Government allocates 5 per cent of total national revenue every year to district assemblies to undertake development activities at the district level. Twenty per cent of this allocation is meant for poverty alleviation activities at the district level. The Government received $7,425,525 in 1999 and $8,546,256 in 2000 from UNICEF towards poverty alleviation. UNDP also had a budget of $2.1 million to support Government in its poverty reduction efforts. About 70 per cent of this amount is allocated to NGOs, community-based organizations (CBOs) and other agencies directly involved in the implementation of poverty reduction activities at the district and community levels.

Jamaica

136. In 1999/2000 approximately J$ 5 billion were spent on poverty eradication. From 1995/1996 to 1999/2000 approximately J$ 20 billion have been spent on poverty eradication. Final figures for 2000 are not available. During 1999 the Government received US$ 2.2 million from UNDP and US$ 1.8 million from UNICEF.

Latvia

137. No special budget is allocated to poverty, but a national poverty reduction plan is being prepared. Assistance from the World Bank, ILO, UNDP and the Government of Norway to carry out extensive poverty assessment in 1998/1999 led to the development of the plan (actions proposed to combat the structural causes of poverty with an emphasis on employment and employability in the development of the national economy and improved social protection measures).

Malawi

138. The Government received some financial assistance from international agencies (e.g. UNICEF, UNDP) and devoted some of its budget to combating poverty. NGOs were also assisted financially by donors.

Mali

139. In 1994 the Government of Mali created a budget line of approximately US$ 15,000 per annum known as the "social net", exclusively for actions to fight poverty; this social net is earmarked for funding activities connected with health, education, sanitation, access to drinking water and income-generating activities. Development partners such as UNICEF, UNDP and WHO make annual contributions to the Government for the fight against poverty as well. The

average sums granted annually by those organizations to the Government of Mali in 1999/2000 can be estimated as follows: $10-12 million from UNDP, $1 million from WHO and $7-8 million from UNICEF.

Pakistan

140. The Public Sector Development Programme has allocated Rs 21.2 billion (US$ 330,733,223.30) for poverty alleviation programmes.

Thailand

141. Under the Poverty Alleviation Plan (a three-year subprogramme, 1999-2000) UNDP has provided funding for the following projects: (a) Capacity-Building for Sustainable Agriculture, budget: $1,297,144, Ministry of Agriculture and Cooperation; (b) Capacity-Building for Rural Income Opportunity through Community Industry, budget: $291,491, Ministry of Industry; (c) Expansion of Sustainable Livelihood Opportunities for Poor Rural Communities in Five Southern Border Provinces, budget: $947,759, Ministry of the Interior. In 2000, the Government provided funds from the budget and bilateral loans from sources and international organizations in an amount of $18,503 million which was allocated to education, public health, disadvantaged groups, poor farmers, low income families, rural and urban development, small and medium enterprises (SMEs), the poor in border provinces and for job creation.

Trinidad and Tobago

142. The Ministry of Community Empowerment, Sport and Consumer Affairs is the ministry with the main responsibility for social development and poverty alleviation. Allocations to the programmes of this ministry during the 1998/1999 financial year amounted to approximately TT$ 619.9 million (US$ 102.3 million), during the same period approximately TT$ 557.4 million (US$ 91.9 million) were expended via other government departments, statutory bodies and NGO-administered programmes. Available information on the financial support obtained by the specified international agencies to specific projects of the Ministry is as follows:

(a) UNDP: 1998 Substance Abuse Demand Reduction Programme, US$ 1.1 million; 1999 Substance Abuse Demand Reduction Programme, US$ 1.1 million; 1996-1999 Poverty Eradication and Equity Building, US$ 150,000; 1999-2000 Multiple Indicator Cluster Survey, US$ 10,000;

(b) UNICEF: 1999-2000 Multiple Indicator Cluster Survey, US$ 67,000; 1999-2000 Child Rights Month, US$ 8,000.

Data on contributions from international organizations to NGOs is not available. In addition to the government departments which have specific responsibility for addressing the plight of the poor, a range of NGOs are also involved in addressing the plight of the extremely poor. The largest of these include: the Society of St. Vincent de Paul, the Living Water Community and the Foundation for the Enrichment and Enhancement of Life.

*2. Comment se réalise l'association des communautés pauvres à la lutte contre la pauvreté et qu'en pensent les autorités nationales?*

143. L'analyse des réponses à cette question montre qu'il reste beaucoup de chemin à parcourir. L'experte a retenu quelques réponses d'États particulièrement positifs qui peuvent servir de modèle à l'élaboration et au renforcement d'une association des communautés pauvres à leur propre progrès; le tableau 5 montre, parmi les États favorables à la participation, la différence entre le concept de l'association à la conception de programmes et l'association à la définition des budgets et des choix financiers et budgétaires y relatifs. C'est à ce deuxième aspect que les efforts doivent être consacrés, et l'experte recommande que les tables rondes annuelles mettent à leur ordre du jour l'aspect «répartition budgétaire», sans lequel le discours restera de principe et n'atteindra pas son objectif, qui est de participation réelle.

Tableau 5. Réponses pouvant servir de modèles

| | Association des communautés pauvres à la définition des programmes | Association des communautés pauvres à la définition des budgets pour les programmes qui les concernent |
|---|---|---|
| 1. Bulgaria | **Representatives of community organizations take part in the planning and implementing of projects and programmes** for poverty alleviation at national and regional levels and of employment measures. **They have equal input at all stages** of the formulation of objectives, specifying undertakings and targeted groups, distribution of activities and allocation of financial means and sources for financing programmes and measures. | **The communities of the poor take part** in the adoption and implementation of the poverty alleviation programmes and **in budget allocation through their representative in the municipal councils and public councils.** NGOs favour subsidies from the State budget, special funds and other targeting sources for poverty alleviation. |
| 2. Ecuador | **Some of the programmes of the Emergency Social Plan provide for participation by community bodies in their implementation.** In particular, the child protection and school meals programmes have a high level of participation. In the case of basic infrastructure programmes, the communities sometimes contribute unpaid labour for the construction of facilities that will benefit them. | **The communities are not invited to determine the allocation of the budgetary resources earmarked for poverty relief. Nor are they consulted on the selection of priorities with regard to very poor people.** |

| | Association des communautés pauvres à la définition des programmes | Association des communautés pauvres à la définition des budgets pour les programmes qui les concernent |
|---|---|---|
| 3. El Salvador | **The involvement of poor communities in the struggle against poverty** is ensured by **including them in participatory planning processes at the municipal level. The local development plans that result from these processes are used by the municipal authority and by FISDL to define and prioritize investment** projects to be financed either from the municipalities' own resources or with additional funding channelled through FISDL. | With regard to the allocation of budgetary resources, **the poverty level in municipalities is one of the factors used to determine the allocation of resources** under the Economic and Social Development Fund Act (FODES), **whereby 6% of the State's current income is transferred directly from the Government to municipalities.** |
| 4. Ghana | **The activities to combat poverty are initiated by the communities, with the support of NGOs** to prioritize their needs and problems. | **Poor communities are not involved in the determination of poverty budgets.** Staff of the district assemblies and NGOs help the communities to develop their proposals. People are made aware of the activities and budgets. The ongoing **capacity-building includes budgeting skills and proposal writing,** and it is hoped that **in the near future poor communities will be part of the determination of poverty budgets.** |
| 5. Jamaica | Interaction through identification of needs in the community and suggested solutions. The Social Development Commission facilitates this interaction. **Poor communities do not have a say in budgetary allocation,** although communities can access funds for community-identified infrastructural problems from the Social Investment Fund. | Poor communities are not associated with the determination of poverty or other budgets. They are consulted to facilitate the identification of problems and possible solutions. |

| | Association des communautés pauvres à la définition des programmes | Association des communautés pauvres à la définition des budgets pour les programmes qui les concernent |
|---|---|---|
| 6. Mali | The involvement of poor communities at all stages of the struggle against poverty is achieved **through institutional mechanisms (the civil society component) and local communities (communes). The participatory approach adopted by the agency fighting poverty (SNLP) entails consulting poor population groups and making them aware of their responsibilities in identifying needs, designing programmes and taking decisions for the allocation and transfer of resources.** | There is **no specific mechanism** for directly associating poor communities with the determination of poverty budgets and budgets for other policies. **Nonetheless, their views are taken into account through the political institutions** (Parliament and communes). |
| 7. Thailand | Poverty reduction is implemented by the public sector, NGOs and community-based organizations. Communities play an important role: several pilot projects/programmes initiated and self-funded by them. | The new constitution emphasizes allocating budgets to communities and supports local organizations having a greater role in budget allocation and management. This process encourages local communities to initiate projects and allocate the budget according to the priority, but whether this actually happens is not clear. |

144. En conclusion, il apparaît qu'il faut mener sur une base régulière et annuelle des réunions de préparation des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) dans les pays concernés, afin que la faculté d'expression une fois donnée ne soit pas à nouveau retirée. Une table ronde annuelle sur la pauvreté et les méthodes pour la réduire dans un pays n'est pas une réunion coûteuse ni un luxe. Elle serait l'occasion de matérialiser les progrès, les difficultés et de maintenir la question à l'ordre du jour de tous les vrais lieux de décision.

### C. Dans les initiatives internationales et en particulier dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté

145. L'éloignement par rapport à la situation réelle est encore plus grand lorsqu'il s'agit de structures internationales pour lesquelles le filtre de la représentation ne joue même pas, les élus locaux et nationaux n'ayant pas d'équivalents au niveau international. À ce niveau, les seuls interlocuteurs sont les ONG directement impliquées dans la lutte contre la pauvreté. Celles-ci n'ont pas vocation à une représentation globale des populations, mais certaines d'entre elles sont très largement représentées dans de grandes zones du monde. Dans les précédents rapports est

mentionné le rôle pilote qu'a joué ATD Quart-Monde dans cette volonté de représentation des populations pauvres au niveau international et pour faire émerger une voix qui leur soit la plus fidèle possible.

146. Au Bénin, l'experte a analysé la technique de formulation des besoins pour l'élaboration du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), la mission qu'elle a effectuée étant concomitante avec celle de la Banque mondiale. Pour préparer le CSLP, le Bénin a fait de très grands efforts: communication à chaque niveau du gouvernement, implication de chaque ministère, coordination au niveau des finances et du plan, coordination politique et technique. Le discours des représentants des organismes financiers internationaux est simple: c'est le Bénin qui détermine ses propres priorités et qui formule son propre CSLP, le rôle de conseiller que joue la Banque n'est en aucun cas destiné à interférer dans les choix. La réalité est tout autre, et c'est d'ailleurs à ce stade qu'apparaît le rôle central du Ministère des finances. Financièrement, le Bénin ne peut se permettre de ne pas être accepté; il va donc opter pour un alignement sur les conseils qui sont prodigués par la Banque et le FMI, et qui vont essentiellement miser sur l'ouverture des marchés extérieurs, la relance du commerce, le taux de croissance. L'exercice en fin de compte sera macroéconomique et aboutira à réduire encore la fonction publique déjà sérieusement réduite dans plusieurs secteurs, et à envisager de privatiser l'enseignement. Les consultations menées au niveau décentralisé ont été larges et ont visé tous les milieux professionnels, les groupes de femmes actives, les agriculteurs et les ONG. Peu de personnes très pauvres, spécialement dans les zones rurales, ont les moyens d'être associées à de telles réunions et, évidemment, la population analphabète n'y a aucun accès. Or c'est précisément celle-ci qui doit être au centre du développement. Ces consultations, une fois réalisées, n'empêchent nullement la logique financière et macroéconomique de reprendre le rôle décisif au moment crucial d'élaboration du CSLP, de même que rien ne peut résister au rapport de force entre un pays demandeur et une instance financière internationale. Ce que quelques personnes auront pu demander dans les consultations préalables n'atteint pas le stade du CSLP final, où le rôle décisif est en fait mené par le ou la fonctionnaire international(e) qui en est chargé(e) à Washington. Certes, la conviction personnelle n'est pas en cause ici, mais le mécanisme mis en route est purement facial. Le choix des options qui figurent dans le CSLP est fonction à 90 % des volontés exprimées sous forme de conseils par le fonctionnaire de l'instance financière et à 10 % par le résultat d'arbitrages entre les multiples intérêts apparus lors des consultations ou entre ministères nationaux.

147. Le CSLP n'est pas construit sur une approche de respect des droits de la personne, et cela reste la clef de l'inefficacité à terme des politiques menées; il ne pourra en effet améliorer les pratiques que s'il tire les conséquences des implications négatives des politiques d'ajustement structurel. Pour l'experte, il apparaît essentiel que le CSLP concilie les objectifs macroéconomiques et les objectifs sociaux, en déterminant le cadre de référence en fonction des droits de la personne. Cette approche du CSLP selon les droits de l'homme est fondée sur la participation effective, la responsabilité liée, la non-discrimination et le renforcement de la capacité d'agir. Sans cela, un exercice axé uniquement sur le marché au sens économique ne peut conduire qu'à l'échec.

***Proposition de procédure pour un CSLP respectueux des droits de l'homme***

148. Le cadre fondé sur la démarche du Bénin devra être adapté à chaque situation nationale; il vise aussi à conforter les responsables de chaque pays concerné dans la négociation parfois ardue qui est la leur au moment de l'acceptation, par les instances financières, du CSLP. En effet, les engagements internationaux pris par chaque État au titre des droits de l'homme et des instruments y afférents ne sont en aucun cas inférieurs, en valeur, aux engagements de ces mêmes États à l'égard des textes de Bretton Woods.

149. Dans un courrier adressé au Président Kerekou (voir appendice V), l'experte indépendante a souligné la nécessité pour le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) du Bénin de concilier les objectifs macroéconomiques et les objectifs sociaux, y compris la réalisation des droits de la personne humaine. Pour qu'une stratégie de réduction de la pauvreté soit efficace, elle doit tout d'abord appréhender le phénomène de la pauvreté sous l'angle des droits de la personne humaine, puis appliquer une approche de la réduction de la pauvreté fondée sur ces droits et, enfin, traduire les normes de protection des droits en mesures concrètes et opérationnelles.

***Définir la pauvreté en termes de droits de la personne humaine***

150. On peut reprendre la définition de la pauvreté adoptée par le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels; dans une perspective droits de l'homme c'est une condition humaine caractérisée par la privation chronique ou durable des capacités, des choix, des opportunités et de la sécurité nécessaire à la réalisation des droits et des libertés fondamentales attachées à l'individu. Cette définition a le mérite de mettre en lumière le caractère multidimensionnel de la pauvreté et permet une meilleure compréhension de ce fléau.

***Approche de la réduction de la pauvreté fondée sur les droits de la personne humaine***

151. Une approche de toute stratégie de réduction de la pauvreté fondée sur le respect des droits de l'homme doit tenir compte: i) du respect des normes de protection des droits de la personne humaine; ii) de la participation effective; iii) de la responsabilité liée (*accountability*); iv) de la non-discrimination; et v) du renforcement de la capacité d'agir (*empowerment*). L'experte a suggéré l'application de ces principes pour le CSLP du Bénin.

152. Respect des normes de protection des droits de la personne humaine: Le contenu du CSLP doit être en conformité avec les normes de protection de la personne humaine contenues dans les Pactes internationaux de 1966, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, textes qui ont été ratifiés par la République du Bénin.

153. Participation effective: La lutte contre la pauvreté et pour le développement ne peut être efficace qu'en partant des pauvres eux-mêmes. Dès lors, partir d'une approche basée sur les droits des personnes pauvres et formuler le CSLP d'après ce schéma est une garantie additionnelle d'efficacité, grâce à la participation réelle des bénéficiaires, l'implication des

décideurs, notamment locaux, et le renforcement de ceux qui sont réellement aptes à véhiculer des messages de progrès auprès des pauvres. Les réunions de l'experte l'ont amenée à conclure que le processus de consultation – au demeurant effectif et très large grâce aux incitations de la Banque mondiale – n'a pas touché les plus pauvres. Deux raisons expliquent cet état de chose. La formulation du DSRP demeure complexe et n'est pas accessible à tous. De plus, les plus démunis ne parlent ni français ni anglais, mais des dialectes différents selon les régions. Il est important d'utiliser ou de développer des mécanismes de participation qui prennent en considération ces obstacles culturels. Au cours du séminaire de Natitingou, un participant a noté le rôle primordial que pourraient jouer les associations de village en matière de participation. Le processus de participation s'est étendu sur une période d'un mois dans les 12 départements du Bénin. Les consultations revêtaient la forme suivante:

a) Présentation du CSLP;

b) Quelle devra être la contribution des participants?

c) Quelle est le contenu du CSLP?

d) Objectif;

e) Profil statistique de la pauvreté des régions;

f) Regroupement en ateliers thématiques: éducation, santé, habitat, agriculture, etc.; il n'y avait pas d'atelier thématique sur les droits de la personne humaine.

154. Responsabilité liée (*accountability*): Une telle responsabilité présuppose une bonne gouvernance de la part de tous les acteurs impliqués dans la préparation et la mise en œuvre du CSLP dans un souci de justice sociale; de manière générale, cette responsabilité nécessite l'élimination de toutes les formes de corruption – tout particulièrement celle qui paralyse les secteurs public et du commerce au Bénin.

155. Non-discrimination: Le contenu du CSLP devrait être axé sur l'égalité et l'équité, sans distinction aucune; en particulier, le CSLP devrait faciliter l'accès des plus vulnérables à certains services sociaux de base. Les femmes et les jeunes filles demeurent encore aujourd'hui au Bénin largement victimes de discrimination (violence, héritage, travail).

156. Renforcement de la capacité d'agir (*empowerment*): Un objectif crucial du CSLP devrait être de permettre aux personnes vivant dans la pauvreté de s'émanciper sur le plan civil, politique, économique, social et culturel.

157. L'experte recommande, en conclusion de ce point, d'oser proposer, dans le cadre des débats que chaque État doit mener avec les institutions financières internationales, de prendre en référence les droits de l'homme conformément aux engagements internationaux de l'État membre et de s'en tenir à une présentation du CSLP qui fasse référence à la mise en œuvre de chacun de ces droits. En effet, le fait que le mandat des institutions de Bretton Woods ne contient pas de référence explicite aux droits de l'homme est un argument qui n'est pas opposable dans le

cadre de la préparation et de l'adoption du CSLP puisqu'il s'agit, en fait, selon les institutions financières elles-mêmes, d'un exercice mené sous la responsabilité des États seulement et que les États peuvent opter pour une référence et un cadre de réalisation droit par droit.

## IV. LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS ET LA CONTINUITÉ DU DIALOGUE INTERACTIF

### A. Adéquation des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté à leur objectif

158. En 2000 et en 2001, l'experte a amorcé un dialogue avec les institutions internationales, ce qui n'existait pratiquement pas il y a 10 ans. Ce dialogue se poursuit en 2002. Commencé dans le cas de l'analyse du Bélarus, il s'est révélé positif à plus d'un titre pour ce pays; il s'est poursuivi au Bénin avec les responsables de l'État, la Banque mondiale et lors des travaux de préparation du rapport. Il a permis de proposer un cadre d'élaboration des CSLP qui donne priorité à la mise en œuvre des engagements de l'État concerné quant à l'exercice par ses citoyens des droits économiques, sociaux et culturels, conformément aux engagements pris par cet État. Ces engagements sont, pour l'État préparant son CSLP, au moins équivalents, en termes d'obligations internationales, aux engagements vis-à-vis des institutions financières, mais leur mise en œuvre pratique n'est guère assortie de moyens financiers comparables. Les gouvernements confrontés au processus CSLP/Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) sont en fait conscients de l'importance de la protection des droits de l'homme, y compris de la très grande importance pour leurs citoyens les plus pauvres de la réalisation des droits économiques et sociaux, mais ils hésitent à les opposer aux visions macroéconomiques. Cette volonté de plaire aux financiers conduit à des textes dont la mise en œuvre peut être dès le départ hypothéquée par leur décalage par rapport à la situation réelle des personnes pauvres dans le pays.

159. À cet égard, l'experte note les commentaires du FMI selon lesquels les préoccupations liées à la mise en œuvre des droits de l'homme peuvent être directement prises en compte dans les CSLP plutôt que dans les FRPC. Le FMI reconnaît également que l'approche FRPC/CSLP aborde la pauvreté comme un facteur multidimensionnel, qui inclut la déprivation des droits de l'homme et des droits fondamentaux, et de ce fait répond de façon appropriée aux demandes d'incorporation des droits de l'homme dans les CSLP.

160. In addition, the IMF recognizes in its comments the importance of a "well-designed consultation process to the quality of participation in developing the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). The IMF and World Bank are currently engaging in a comprehensive review of the PRSP approach, assessing progress to date and examining ways in which the development impact of the approach might be improved. Among the guiding questions for this review are:

(a) Has the preparation of PRSPs been country-led and, if so, have Governments assumed full leadership of the PRSP process?

(b) To what extent have Governments been preparing and implementing PRSPs in an open and participatory way?

(c) To what extent have participatory processes influenced the content and implementation of poverty reduction strategies?

The IMF is inviting public participation in this comprehensive review, and further information regarding how to participate may be found at:

http://www.imf.org/external/np/sec/nb/2001/nb0170.htm."

161. Les critiques de la mondialisation ont évidemment pour cibles privilégiées les institutions financières internationales. Notre propos ici se limite à l'aspect directement lié à la prise en compte des droits de l'homme par ces institutions. Le FMI n'étant lié que par sa Charte, il continue à affirmer officiellement qu'il n'a pas d'obligation en matière de droits de l'homme. Dans certains cas cependant, le discours est modulé et marque une évolution positive. Parmi les marques de cette évolution, diverses publications (dont le document technique n° 502 de la Banque mondiale) montrent le souhait d'examiner l'expérience du mouvement ATD Quart-Monde. Dans les entretiens de l'experte avec la Banque mondiale, le rôle primordial donné au principe de participation la plus large possible des plus pauvres du pays dans l'élaboration du CSLP a été mis en évidence, que ce soit en Bolivie (où le dialogue national s'est révélé porteur de très grands risques politiques pour le Gouvernement, et où les séquelles de ces débats sont encore présentés dans les frustrations profondes des populations indigènes) ou au Bénin (où des débats décentralisés ont eu lieu sous l'autorité du Ministère des finances). Mais que reste-t-il des espoirs des populations pauvres lorsque se font la synthèse et la sélection des politiques réellement retenues au sein du CSLP? L'experte s'est intéressée aux lignes de force retenues par le FMI pour l'évaluation d'un CSLP: l'approche doit être «*country driven*» et intégrer un diagnostic complet, une perspective à long terme et être orientée en fonction des résultats à atteindre.

162. The Joint Staff Assessment (JSA) of the IMF also reflects the expectation that, although the specific content of PRSPs will vary widely among countries, a Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) will include four core elements: (a) a description of the country's participatory process; (b) poverty diagnosis; (c) targets, indicators and monitoring systems; and (d) priority public actions. Full PRSPs are expected to summarize the priority public actions over a three year horizon by inclusion of: (a) a table presenting the country's macroeconomic framework; (b) a table summarizing the overall public expenditure programme and its allocation among key areas; and (c) a matrix of key policy actions and institutional reforms and target dates for their implementation. In the April 2001 Guidelines for JSA of the PRSP annexed to the document "PRSP - Programme Implementation" prepared by IMF and World Bank staff (20 April 2001), the following guidance is given under the following item:

"Macroeconomic Framework, Fiscal Choices, and Financing Plan:

"Does the macroeconomic framework promote: (i) a level of inflation that does not undermine private sector growth; (ii) an external position that is sustainable in the medium- to long-run; (iii) growth that is consistent with the poverty reduction objectives laid out in the PRSP; and (iv) an overall fiscal stance that is compatible with the PRSP's poverty reduction and growth objectives?"

163. Lorsqu'on lit ces directives, on mesure la différence entre le vocabulaire et les concepts utilisés et la réalité du Bénin et des pauvres de ce pays (voir chap. II, sect. B). Où caser le rôle décisif des chefferies dans le maintien ou non de l'analphabétisme des filles, l'influence des croyances irraisonnées qui conduisent à l'abandon d'enfants en bas âge ou l'impact de la polygamie allant de pair avec la «vente» des jeunes filles? Il y a peu d'espoir d'efficacité pour l'ensemble des politiques de développement si ces éléments, qui proviennent de l'écoute réelle des pauvres, ne sont pas abordés comme tels, et si l'on n'adapte pas chaque politique à mener à la situation sur le terrain, État par État, selon un schéma droit par droit.

164. L'experte propose de moduler et compléter ces directives par un schéma structuré droit de l'homme par droit de l'homme, déterminant les progrès à faire pour l'exercice de chacun de ces droits dans un pays donné, en tenant compte des obstacles réels à surmonter, comportant un calendrier aussi précis que possible pour aboutir à la jouissance du droit considéré, déterminant également les engagements des institutions financières internationales pour financer les mesures nécessaires aux progrès déterminés. Un tel CSLP n'aurait pas, comme c'est le cas actuellement, l'économie au centre de sa démarche mais présenterait le grand avantage de placer l'individu au centre du processus. Une évolution de cette nature est à même de réconcilier, à terme, la démarche des institutions financières avec les pays concernés et leurs populations pauvres, mais aussi, dans les pays donateurs, avec ceux que l'inefficacité des procédures actuelles inquiète profondément et qui voient dans la contestation de la mondialisation la seule perspective de faire entendre un message de réorientation de ces procédures.

165. La révolte des pauvres du monde gronde, et ils ne se contentent déjà plus, depuis des années, de réponses caritatives. La Conférence de Durban a été pour ceux qui l'ont suivie jusqu'au dernier jour révélatrice de la proximité de conflits à venir. Certes, la charte fondatrice des institutions financières ne parle pas de droits de l'homme, mais structurer leurs politiques en fonction des besoins réels des populations concernées, et les élaborer à partir du droit universel à l'éducation, à la santé, au logement serait une occasion à saisir.

### B. Étendre le mandat aux droits de l'homme

166. La Banque mondiale parle aujourd'hui d'une coalition mondiale contre la pauvreté; l'idée n'est pas neuve et l'engagement des États en cette matière est déjà pris et a été répété à maintes reprises, à Copenhague et à New York, mais c'est la méthode qui n'est pas encore aujourd'hui adéquate.

167. Ce qui fonde les insatisfactions dans le monde et leur expression hostile, ce n'est pas l'analyse quantitative des richesses, ni l'existence d'obstacles au commerce, ni l'absence d'un climat favorable à l'investissement, ni la nécessité d'accroître la productivité ou d'accélérer la croissance. C'est notre désintérêt pour orienter la grande machine du développement, celle qui octroie des moyens financiers à l'exercice par chaque individu de ses droits fondamentaux et non celle qui structure artificiellement un schéma qui ne peut que nous entraîner, après les coûts sociaux des politiques d'ajustement structurel, vers d'autres erreurs d'orientation à l'origine d'oppositions parfois violentes tant au Nord qu'au Sud.

168. Si les institutions financières internationales veulent conserver un rôle accepté et acceptable par tous les citoyens du monde, elles se doivent d'intégrer dans leur charte et dans leurs pratiques les droits de l'homme ainsi que leur mise en œuvre effective et octroyer des moyens pour mener les politiques nécessaires à la jouissance de ces droits (programmes de logements, changement des pratiques d'héritage, programmes de création d'emplois comprenant des emplois pour les femmes et les catégories exclues).

169. La fonction des institutions financières internationales ne se mesure pas uniquement au regard de leur ordre juridique interne propre; il convient de les situer dans le champ complet de leurs responsabilités. Elles ont une obligation de vigilance qui leur impose de se doter des moyens de veiller à ce que les activités, programmes et pratiques menés ne portent pas atteinte aux droits de l'homme garantis par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. L'experte suggère que soit dépassée cette attitude minimaliste pour aboutir à une ambition à la dimension de notre potentiel de richesse et de connaissances, qui placerait les droits universels de l'homme comme objectif des programmes des institutions financières internationales.

170. En réponse au questionnaire de l'experte, nombre d'ONG disent qu'une réforme en profondeur des institutions financières est nécessaire. Parmi les mesures le plus fréquemment citées figure le rattachement des institutions de Bretton Woods à l'ensemble du système des Nations Unies, par un traité qui relierait les diverses structures de droit international, y compris l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La contribution la plus novatrice en la matière est celle de l'ONG Attac, qui vise à créer un droit de recours des citoyens contre les décisions des institutions financières.

171. La régulation mondiale ne peut pas être définie uniquement en termes institutionnels; la question des droits a son importance. Il est indispensable de faire en sorte que les institutions financières se soumettent au droit international, particulièrement aux traités et accords auxquels ont souscrit la plupart de leurs États membres, en partant de l'idée qu'il est possible de réguler l'économie et les échanges en respectant les droits de l'homme. Cette référence aux droits fondamentaux est de plus en plus au centre de la mobilisation et des revendications des mouvements sociaux dans le monde.

172. Afin d'assurer le respect des droits dans la régulation des économies nationales et de l'économie mondiale, il est essentiel de progresser dans deux directions: en premier lieu, il faut admettre la justiciabilité des droits fondamentaux économiques, sociaux et culturels, c'est-à-dire reconnaître qu'une personne physique ou morale peut demander réparation devant la justice si elle estime que ces droits ont été violés; deuxièmement, il faut mettre en place, au niveau international, des instances de recours susceptibles de juger ces situations. Cela suppose de transformer le cadre juridique dans lequel évoluent les juridictions internationales, afin de permettre aux membres de la société civile (les citoyens et leurs associations) d'ester en justice auprès des juridictions nationales de même qu'à l'échelon international contre les États, les entreprises ou les organisations internationales.

## V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

173. L'étude de chaque chapitre du présent rapport conduit à des conclusions particulières, ce qui montre que la lutte contre la pauvreté passe par une adéquation des mesures pays par pays. Même si la pauvreté a des caractéristiques générales, il faut en connaître les composantes précises pour agir efficacement. Il relève donc bien de la responsabilité des États de mettre en œuvre des politiques efficaces, une fois établies les données de l'extrême pauvreté de la population dont ils ont la charge. Il existe pourtant une mesure qui fait l'unanimité: le microcrédit. Le rôle de la communauté internationale n'est cependant pas négligeable dans la lutte contre l'extrême pauvreté. Les attentes à cet égard sont encore plus grandes en 2002 qu'elles ne l'étaient en 1998 et portent sur le montant général des budgets consacrés au développement (dont le niveau promis n'est toujours pas atteint et est en baisse), une cohérence accrue des institutions internationales entre elles et la critique de la mondialisation, et une prise en compte des objectifs des droits économiques, sociaux et culturels dans les mesures adoptées par les institutions de Bretton Woods.

174. L'experte formule ci-dessous 11 recommandations destinées à transformer en actions les éléments connus de la lutte contre la pauvreté:

1.- L'experte fait siennes les recommandations du Séminaire d'experts sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (Genève, 7-9 février 2001; E/CN.4/2001/54/Add.1). Elle retient le concept de principes directeurs opérationnels et souligne que la nécessité d'une déclaration ou d'une convention en la matière reste à l'ordre du jour des travaux ultérieurs de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Comment concevoir les principes directeurs opérationnels de la lutte contre la pauvreté? L'experte propose un cadre conceptuel conçu comme un guide de la façon de mener une lutte efficace qui pourra intéresser la Sous-Commission.

*Modèle de principes directeurs opérationnels*

*a)* Quelle est la population extrêmement pauvre du pays?

*b)* Quels sont les facteurs structurels qui amènent au rejet de ce groupe:

- Chômage et insécurité des moyens d'existence,
- Exclusion ethnique ou clanique,
- Sexe,
- Handicap (santé),
- Lois sur l'accès à la terre et à l'héritage,
- Religion,
- Isolement géographique?

*c)* Action annuelle. L'État membre définit son objectif de réduction de l'extrême pauvreté après une table ronde associant tous les organismes concernés où les thèmes suivants seront étudiés:

- Comportement de la police à l'égard des plus pauvres (plan pour définir les actions sociales et de prévention de la police),
- Accès aux tribunaux,
- Services d'aide sociale expliquant leurs droits aux pauvres dans les communautés les plus démunies,
- Services sociaux dans les administrations locales,
- État civil pour tous,
- Écoles accessibles dans les zones pauvres,
- Accès aux hôpitaux,
- Accès à la propriété et à la terre,
- Accès à l'héritage,
- Accès à l'eau,
- Droit de vote,
- Droit au logement,
- Planning familial,
- Protection de l'enfant et des femmes,
- Techniques d'information systématique sur les droits dont disposent les plus pauvres.

*d)* Actions sur trois ou cinq ans:

- Guides pour l'accès à la justice,
- Directives pour la police (services de prévention),
- Création de services sociaux particuliers,
- Création de services locaux et loi de décentralisation,
- État civil global,
- Mécanismes pour permettre l'expression des plus pauvres, en particulier des femmes,
- Lois sur le planning familial,
- Accès à la culture,
- Accès à l'eau (investissement),
- Loi sur le revenu minimum garanti,
- Loi sur la réinsertion professionnelle,
- Investissement en logements,
- Action pour condamner la violence conjugale,
- Système de microcrédit.

2.- L'experte recommande que chaque État élabore, dans le cadre de la définition de ses propres principes opérationnels, des méthodes d'expression et d'écoute systématique des populations pauvres qui lui permettront de connaître de façon statistique et sociologique les besoins des populations concernées. Cette écoute associera les ONG et les organisations de la société civile concernées, répercutera ces demandes dans les instances décentralisées, les tables rondes annuelles et le processus de prise de

décisions. (Les recommandations 3 et 4 ci-dessous détaillent des méthodes pour passer de l'expression des plus pauvres à la prise en compte de leurs demandes pour qu'elles aboutissent à une orientation des politiques, objectif réel de l'écoute.) L'écoute des populations pauvres suppose, pour être efficace, des mesures préalables destinées à l'administration des États et des entités décentralisées, visant à inculquer le principe du respect des plus pauvres avant d'entamer les mécanismes d'écoute; de même il s'impose d'établir ces procédures d'écoute en veillant à surmonter la passivité de l'expression des plus pauvres. Cette écoute demande donc, à chaque niveau, du personnel formé, apte à déceler une réelle demande.

3.- L'experte recommande d'élaborer à chaque niveau de l'État des structures décentralisées. La décentralisation comportera l'établissement de statistiques fiables sur les populations les plus pauvres à l'échelon de l'entité décentralisée, une fiscalité régionale, une mise en œuvre de l'obligation scolaire et des moyens de la faire respecter pour tous les enfants, une négociation constructive avec les autorités traditionnelles actives dans la zone décentralisée et une structure de l'État central veillant au respect des principes d'égalité des citoyens. La décentralisation doit permettre la mise en œuvre de programmes d'état civil là où cela s'avère nécessaire, de même que la tenue de registres fonciers permettant le respect des droits de la personne et l'accès à la propriété et à l'héritage. Il faut donner à ces structures décentralisées une partie des moyens de l'État en ce qui concerne la santé, en particulier les centres de santé pour les femmes (accouchement, santé primaire et centres néonataux), les choix de santé restant nationaux. Chaque structure décentralisée doit être chargée de l'information sur les droits en langue locale (utilisation, par exemple, de la bande dessinée informant de façon simple et directe sur les droits).

Afin de mettre en commun les expériences réussies de responsables de certaines villes du monde en matière de lutte contre la pauvreté, d'analyser les obstacles rencontrés et de confronter la théorie à la réalité vécue dans les villes, l'experte recommande en outre que les États soutiennent davantage les initiatives du PNUD concernant l'Alliance des villes contre la pauvreté (WACAP).

4.- L'experte recommande d'organiser chaque année une table ronde nationale sur la lutte contre l'extrême pauvreté, associant les acteurs décentralisés, les ONG et les organisations de la société civile actives dans ce domaine, les autorités nationales ainsi que les organisations internationales représentées et les donateurs bilatéraux et multilatéraux. Ces tables rondes seraient une partie importante de l'expression des plus pauvres, de l'intégration des citoyens démunis dans un mécanisme de représentation plus global au niveau de l'État, et une façon de donner une approche cohérente aux diverses options des entités décentralisées et des ONG. Ces tables rondes devraient être accessibles aux médias et permettre de répercuter les demandes des pauvres et les arbitrages nécessaires, et encourager l'État concerné à exposer ses choix et leur timing aux représentants des plus pauvres. L'experte souligne ici la qualité des travaux réalisés en Belgique dans le cadre de la présidence européenne: les 15 plans de lutte contre la pauvreté élaborés en Europe selon ce schéma permettent de définir des indicateurs communs d'objectifs et d'indices d'évaluation.

5.- Dans un souci de cohérence au niveau mondial, l'experte recommande que:

a) L'accent soit mis sur les démarches régionales (africaine, asiatique, européenne, latino-américaine) qui sont les plus efficaces car elles évitent la dilution des indices statistiques et permettent une meilleure appréciation des réalités, et surtout une évaluation plus précise des progrès ou des régressions par rapport à l'objectif fixé; les organismes régionaux doivent donc être encouragés à développer leurs propres indicateurs sur l'ensemble des éléments déterminés par l'experte dans ces directives opérationnelles.

b) L'établissement des CSLP se fasse selon un schéma établi en fonction des droits de l'homme, plaçant au premier rang, avant la démarche économique, financière et monétaire de l'État, le respect de ses engagements internationaux en matière de droits de l'homme.

c) La Commission des droits de l'homme soit attentive aux manifestations extrêmement fréquentes dans le monde associatif international des contestations à l'égard des instances financières. À ce propos, l'experte préconise de poursuivre le dialogue avec le FMI et la Banque mondiale, afin de développer la sensibilité aux effets des politiques menées par ces instances sur les progrès ou les régressions dans le respect des droits de l'homme. Il serait utile d'approfondir la possibilité d'intégrer comme suit les droits de l'homme dans les statuts de ces deux instances afin de créer les conditions d'une cohérence globale du système:

i) Aux articles I *ii)* et IV, section 1 *i)* des Statuts du FMI, on pourrait faire figurer la notion de respect des droits de l'homme;

ii) À l'article I *iii)* des Statuts de la Banque mondiale, on pourrait faire figurer la notion de mise en œuvre des droits de l'homme, la notion de respect de ces droits pouvant être ajoutée à l'article III, section 5 *b)*. Quant à l'article V, section 8, il pourrait être complété par l'adjonction d'une disposition relative à la présentation d'un rapport annuel spécial concernant l'impact des politiques et programmes sur les droits économiques, sociaux et culturels;

iii) Enfin, on pourrait aussi modifier l'article IX, section 8, des Statuts du Fonds, et l'article VII, section 8, des Statuts de la Banque qui concernent les immunités et privilèges des dirigeants et du personnel des deux institutions si l'on examine la possibilité de les rendre responsables au regard de l'éventuelle violation des droits, une évolution du droit international réclamée par les ONG, qui souhaitent obtenir la compétence de tribunaux internationaux en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels.

Enfin, l'experte souhaiterait s'associer à une demande symbolique formulée par plusieurs ONG à l'égard des institutions internationales compétentes, qui vise à donner un siège au sein de leurs conseils d'administration à un représentant des populations les plus pauvres; au-delà du symbole, cela poserait de délicats problèmes de représentation effective des plus pauvres, difficultés que le dialogue doit permettre de surmonter.

6.- L'experte recommande de donner une priorité absolue au respect des droits des femmes à leur progression régulière et à la définition d'objectifs précis en la matière, et ce tant dans les politiques décentralisées que dans les politiques des États et des instances internationales. Cet impératif vaut pour toutes les recommandations de l'experte et doit permettre de préciser dans chaque directive ce qui sera fait pour matérialiser le progrès des droits des femmes. Une politique ayant comme objectif l'égalité des êtres en droits doit être la condition des actes de la communauté internationale lorsqu'elle aide un pays, en particulier financièrement. Parmi les aspects à développer, la situation des femmes âgées doit apparaître systématiquement, car c'est à leur égard que se révèle le plus gravement des phénomènes d'exclusion sociale qui peuvent conduire rapidement à une situation d'abandon total et de pauvreté extrême.

7.- L'experte recommande d'approfondir la relation entre l'extrême pauvreté et les mécanismes concernant l'accession à la propriété et l'héritage. Tant au niveau des terres en Bolivie, au Brésil ou au Mexique qu'au niveau des pratiques d'héritage au Bénin, au Sénégal et dans tant d'autres pays, la propriété et le droit qui la crée et la transmet devraient faire l'objet d'un code internationalement reconnu permettant de mettre un terme à des pratiques dites «ancestrales» répercutant et reproduisant en fait des mécanismes créateurs de l'extrême pauvreté. L'experte fait siennes les recommandations que l'International Human Rights Law Group a formulées à ce sujet; elles se lisent comme suit:

(a) To consider the direct causal relationship between the denial of inheritance rights to women and extreme poverty, and to highlight the denial of inheritance rights as a human rights priority to which Governments should pay particular attention and to which they should allocate significant State resources;

(b) To undertake reports with the primary goal, through consultations with the poorest people and the communities in which they live, of examining the obstacles encountered by women with respect to their right to inherit;

(c) To build technical assistance that would enable States to address the issue of the denial of women's inheritance rights, including supporting the existing local-level NGOs that advocate for inheritance rights protections and that are engaged in supporting disinherited women;

(d) To include strategies targeting the promotion and protection of women's right to inherit as a key strategy for overcoming extreme poverty;

(e) To highlight the relationship between the denial of inheritance rights and extreme poverty as a specific element to be included in any possible declaration on human rights and extreme poverty;

(f) To insert, in the general cooperation with the international financial institutions seeking to identify the best programmes for combating extreme poverty, substantive exploration of programmes or support for disinherited women, as well as proactive programmes advocating for protection of women's inheritance rights.

8.- L'experte recommande de se concentrer sur l'éducation. Son analyse des populations pauvres de Bolivie a montré que l'éducation est l'élément moteur, perçu comme tel par les pauvres eux-mêmes et réclamé par les jeunes. De plus, aujourd'hui, la demande d'éducation n'est plus seulement une demande pour des écoles et des enseignants au sens strict et classique; c'est aussi une demande d'accès aux moyens d'information et de communication modernes et de qualité tels qu'Internet, et aux connexions internationales que ce réseau rend possibles.

9.- L'experte recommande de donner aux acteurs de la lutte contre la pauvreté une formation spécialisée à l'écoute et au respect des populations pauvres et de leurs difficultés spécifiques. La Commission des droits de l'homme devrait financer un guide spécial en la matière, montrant à ces acteurs, souvent éparpillés, à quel point leur travail est important, qu'ils ne sont pas seuls à être confrontés à des situations souvent perçues comme sans issue et donc décourageantes, mais au contraire qu'ils participent à une démarche globale de mise en œuvre d'une politique internationale. Ce guide pourrait donner à chaque travailleur social une vue précise des textes clefs sur lesquels s'appuie la lutte contre la pauvreté ainsi que des articles de base de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, et montrer la logique des conférences et autres mesures internationales relatives à l'élimination de la pauvreté.

L'experte recommande aussi de signer des accords avec les universités des États membres afin d'élaborer a) des cours formant à la connaissance des obligations des États en ce qui concerne la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, b) des indicateurs permettant de mesurer le respect de ces droits, et c) des techniques d'évaluation en la matière.

10.- L'experte recommande de chercher à établir un état civil pour tous les êtres humains naissant sur la planète. C'est en effet la seule façon d'assurer à chacun la reconnaissance de ses droits, l'accès à la propriété et à l'héritage, et l'exercice de ses droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels. L'état civil est un des moyens efficaces pour protéger les droits des petites filles à la naissance, pour mettre en œuvre l'obligation scolaire primaire et pour respecter le droit à l'accès à la propriété.

11.- L'experte recommande enfin de créer dans chaque État des mécanismes d'accès à la justice qui tiennent compte des situations d'extrême pauvreté (coût des procédures, langues utilisées, interférences des procédures traditionnelles, etc.). Pour progresser en cette matière, il faut accroître la participation des plus pauvres dans les conseils des institutions nationales des droits de l'homme.

## Appendice I

**Gouvernements, institutions nationales de défense des droits de l'homme et organisations non gouvernementales ayant répondu aux questionnaires adressés par l'experte indépendente**

| *Member States* | *NHRI* | *NGOs* |
|---|---|---|
| Azerbaijan | New Zealand: Human Rights Commission | ATD Quart-Monde |
| Bulgaria | Mexico: Comisión Nacional de los Derechos Humanos | International Federation Terre des Hommes |
| China | Hong Kong: Equal Opportunities Commission | HelpAge International |
| Croatia | India: National Human Rights Commission | Children Associated with the War |
| Czech Republic | Greece: National Commission for Human Rights | Caritas Turquie |
| Ecuador | Peru: Defensoria del Pueblo | Caritas Moldova |
| El Salvador | Philippines: Commission on Human Rights | Caritas Hellas |
| Germany | Sri Lanka: Human Rights Commission | Caritas Bosnia and Herzegovina |
| Ghana | South Africa: Human Rights Commission | Caritas Bangladesh |
| Jamaica | Slovenia: Human Rights Ombudsman | |
| Kuwait | Malawi: Human Rights Commission | |
| Latvia | Uganda: Human Rights Commission | |
| Lebanon | Croatia: National Ombudsman Institution | |
| Mali | Cameroon: National Commission on Human Rights and Freedoms | |
| Pakistan | Poland: Commissioner for Human Rights Protection | |
| Peru | Ghana: Commission on Human Rights and Administrative Justice | |
| Sweden | Sweden: Ombudsman Against Ethnic Discrimination | |
| Thailand | | |
| Trinidad and Tobago | | |

## Appendice II

### Tableau de l'évolution des rapports de l'experte indépendante depuis 1998

| | *Rapport 1999 (résolution 1998/25): E/CN.4/1999/48* | *Rapport 2000 (résolution 1999/26): E/CN.4/2000/52 et Add.1* | *Rapport 2001 (résolution 2000/12): E/CN.4/2001/54 et Corr.1 et Add.1* | *Rapport 2002 (résolution 2001/31): E/CN.4/2002/55* |
|---|---|---|---|---|
| États Membres | Recherche du cadre des bonnes pratiques (tableau des 15 types de lois). | Recommandations pour les bonnes pratiques des États (liste des 15 techniques). | Continuer à évaluer les bonnes pratiques (visites de 10 États – questionnaire préparé). | Nombreuses réponses aux questionnaires et tableau comparatif: établissement de recommandations sur les meilleures pratiques. |
| Institutions financières internationales | Pas de mention de droits de l'homme, mais contestation des méthodes de l'ajustement. | Réceptivité limitée: les droits de l'homme restent hors mandat (la Banque est plus souple). | Le dialogue est instauré via le CSLP. Le FMI souhaite l'évolution. (Exemple: la Biélorussie est l'objet d'échanges avec l'experte.) | Proposition de modification des statuts des institutions financières internationales. Intégration des droits de l'homme dans le CSLP: échanges avec l'experte à propos du Bénin. |
| Organismes des Nations Unies | Table ronde avec toutes les institutions; chacune est engagée selon son objectif. | Recherche des pratiques d'échanges et de travail en commun. | La cohérence est à l'évidence en progrès. Séminaire spécial en février 2001. | Résultat du séminaire: évoluer dans une déclaration reprenant des principes directeurs. |
| ONG | ATD Quart-Monde (initiateur). | De plus en plus d'ONG sont concernées et contactent l'experte. ATD est la plus active. | Questionnaire établi pour les nombreuses ONG concernées. | Nombreuses réponses aux questionnaires, développement de la vision antimondialiste. ATD demande l'élaboration d'une convention internationale. |
| Institutions nationales de défense des droits de l'homme | Les contacts montrent que peu d'entre elles sont concernées par les droits économiques et sociaux. | Contacts avec elles dans chaque État visité. Beaucoup d'intérêt pour étendre leur champ de travail. | Questionnaire spécial pour les institutions. | Mise en évidence par les institutions nationales de l'absence de connaissances des droits et de la difficulté de l'accès à la justice. |
| Communautés pauvres | Premières visites. | Tziganes en Bulgarie.<br>Twa au Burundi.<br>Indiens en Équateur. | Visites aux plus pauvres de: Biélorussie, Liban. Établissement d'un questionnaire individuel détaillé. | Approfondissement des relations et de la vie dans les communautés pauvres de deux pays: Bolivie et Bénin. Conclusions sur l'expression des plus pauvres, la décentralisation et les tables rondes annuelles au niveau de chaque pays. |

## Appendice III

## Programme de la mission de l'experte indépendante en Bolivie

During her mission to Bolivia, the independent expert on human rights and extreme poverty met with the following persons:

1. Government officials

   Minister of Justice and Human Rights;

   Vice-Minister for Human Rights;

   Minister for Foreign Affairs;

   Minister of Labour;

   Vice-Minister for Gender, Generations and Family;

   Ministry of Finance/UDAPE (Unidad de Análisis y Políticas Económicas);

   Defensora del Pueblo.

2. Representatives of United Nations organizations and bodies

   United Nations Resident Coordinator and staff of the UNDP office;

   Representative of the World Bank in Bolivia.

3. NGOs and poor people's associations

   Technical team of the Comisión Episcopal de la Pastorál Social - CEPAS/Caritas;

   The NGO Desarollo Niños Internacional (DNI), which facilitated a meeting between the expert and children/young adults working in the street;

   Representatives of the "Association of Shoe-Shiners of Pérez Velasco Avenue";

   Women working for the municipality of El Alto as gardeners in the framework of a social programme of the municipality;

   Directorate of the Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, who presented their activities and programmes, in particular on gender equality, education, participation and empowerment of women, human rights education and local development for women;

Assembly of the Ayllus of the Communidad Campesina Ayo Ayo;

Political Forum of Women in El Alto;

Servicios Multiples de Tecnologías Apropriadas (SEMTA) and the Apoyo al Desarollo Sostenible Interandino (Kürmi), two NGOs providing technical assistance to agricultural communities;

Asociación Artesanal Boliviana "Senor de Mayo", a grouping of indigenous women selling indigenous products through a cooperative;

Centre of Popular Journalists, with activities in communication with poor people, awareness raising and capacity-building;

Asamblea Permanente de Derechos Humanos;

Capítulo Boliviano de Derechos Humanos;

Coordinadora de la Mujer.

She also met with a group of campesinos who had come to La Paz to present a petition to the parliament concerning the provision of social services and attribution of land.

4. Others

Embassy of Germany: meeting with the Ambassador and representatives of bilateral cooperation for development;

Embassy of the Netherlands: meeting with the Ambassador and representatives of bilateral cooperation for development.

Ms. Lizin also gave two lectures on "The relationship between human rights and extreme poverty" at the Universidad Católica Boliviana in La Paz on 23 May 2001 and at the Universidad Juan Misael Saracho in Tarija on 24 May 2001.

## Appendice IV

## Programme de la mission de l'experte indépendante au Bénin

Au cours de sa mission au Bénin, l'experte indépendante a rencontré:

1. ONG et associations de personnes vivant dans la pauvreté

   Commission nationale de lutte contre la pauvreté;
   Commission béninoise des droits de l'homme;
   Organisation Femme et vie.

2. Officiels

   Présidente de la Cour constitutionnelle;
   Ministre de la famille, de la protection et de la solidarité;
   Ministre chargé des relations avec les institutions, la société civile et les Béninois de l'extérieur;
   Ministère de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospection et du développement;
   Ministre de la justice, de la législation et des droits de l'homme;
   Ministre de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation;
   Ministre des finances et de l'économie.

3. Organisations internationales

   PNUD;
   UNICEF;
   PAM/OMS;
   FNUAP;
   FAO.

4. Autres

   USAID;
   Service de la coopération et de l'action culturelle, Ambassade de France;
   Coopération belge;
   Coopération suisse;
   Délégué de l'Union européenne;
   Représentant du projet MICROSTART;
   Représentant du projet Webcité (WACAP).

Durant sa mission, l'experte indépendante a également participé:

À l'atelier technique d'information sur la stratégie départementale de développement humain durable à Borgou, organisé par le Groupe national d'action pour le développement humain durable (GNA/DHD);
Au séminaire sur la décentralisation et la lutte contre la pauvreté à Natitingou.

**Appendice V**

**Lettre adressée par l'experte indépendante au Président Kerekou**

Le 5 août 2001

Son Excellence le Général
Matthieu Kerekou
Président de la République du Bénin

Monsieur le Président,

Suite à notre entretien du mardi 31 juillet 2001, je vous fais parvenir les suggestions que vous m'avez demandé de vous soumettre concernant l'intégration des droits de la personne humaine dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) du Bénin.

Après de nombreuses consultations, notamment avec un certain nombre de vos ministères, la société civile et les autorités locales, les organisations internationales et les agences de développement basées à Cotonou, plusieurs préoccupations semblent faire l'unanimité. De même, le séminaire sur la décentralisation et la lutte contre la pauvreté qui s'est tenu à Natitingou le 3 août 2001, avec la participation de plus de 100 représentants des autorités locales et de la société civile, confirme cet état de fait et renforce ma conviction en ce domaine.

Le DSRP doit tirer les conséquences des implications néfastes des politiques d'ajustement structurel. Il est primordial selon moi, et c'est l'objet même du mandat qui m'a été confié par la Commission des Nations Unies pour les droits de l'homme, que le DSRP concilie les objectifs macroéconomiques et les objectifs sociaux, y compris la réalisation des droits de la personne humaine. Afin d'atteindre cet objectif, il est impératif de concilier la croissance économique et la répartition du revenu sur la base de l'équité et de la non-discrimination. C'est à ce prix qu'un standard minimum de protection des personnes les plus démunies pourra être assuré.

Il y a un certain nombre de droits que l'on ne peut toucher car ils conditionnent la subsistance et le développement de tout individu. Le droit à la santé et l'accès aux services sociaux de base, le droit à l'éducation des garçons et des filles et le droit à une alimentation convenable devraient être des impératifs du DSRP. Il n'est pas nécessaire en cet endroit de penser une nouvelle approche, mais plutôt de construire sur les initiatives existantes, en particulier l'initiative du minimum social commun.

L'action décentralisée permettrait également de lutter efficacement contre la pauvreté dès lors qu'elle facilite l'adaptation des décisions politiques et économiques aux besoins des populations locales. Le Bénin devrait être encouragé à poursuivre ses efforts dans ce domaine.

La décentralisation, par ailleurs, peut faciliter l'établissement d'une fiscalité participative et distributive et rendre effective la mise en place d'un état civil. L'existence civile est peut-être le premier droit qui devrait être reconnu aux personnes vivant dans la pauvreté au Bénin. L'existence civile conditionne l'essence même de la citoyenneté, dont la vertu est de faire prendre conscience à tout individu qu'il a des droits et des devoirs. Un état des lieux de l'état civil est nécessaire afin d'évaluer les besoins du Bénin en ce domaine. Un état civil généralisé permettrait, entre autres, un meilleur déroulement des élections, une protection accrue des jeunes filles et des jeunes garçons, et un meilleur fonctionnement de la justice.

Ces quelques propositions – au demeurant succinctes – feront l'objet d'une analyse en profondeur dans mon rapport final à la Commission des droits de l'homme cette année. Le rapport en question sera axé sur le DSRP du Bénin, et contiendra un certain nombre de propositions pratiques visant à l'intégration des droits de la personne humaine dans ce document. À cet égard, mes conclusions finales vous seront transmises dans les plus brefs délais. Dans l'expectative, veuillez d'ores et déjà trouver un tableau provisoire transposant pour un certain nombre de droits de la personne humaine, une action correspondante et ciblée. Par ailleurs, veuillez également noter que le rapport du séminaire de Natitingou sera également soumis à la Commission sous la forme d'un additif au rapport sur le Bénin*.

Enfin, par ce courrier, je tiens à remercier vos collaborateurs les plus proches pour leur soutien et conseils avisés grâce auxquels j'ai pu mener à bien ma mission au Bénin.

Dans l'attente de vous revoir, veuillez accepter, Monsieur le Président, l'expression de ma plus haute considération.

(*Signé*) Anne-Marie **Lizin**
Experte indépendante de la Commission
des droits de l'homme sur la question
des droits de l'homme et l'extrême pauvreté

---

* Note du secrétariat: le lecteur se référera notamment à la section B du chapitre II du rapport de l'experte indépendante.

## Appendice VI

### *Recommandations de l'experte indépendante Anne-Marie Lizin pour intégrer les droits de la personne humaine dans le DSRP de la République du Bénin*

D'une perspective droits de l'homme, la pauvreté peut être définie comme étant une condition humaine caractérisée par la privation chronique ou durable des capacités, des choix, des opportunités et de la sécurité nécessaire à la réalisation des droits et des libertés fondamentales attachées à l'individu.

Une approche droits de l'homme du DSRP est fondée sur les principes de la participation effective, la responsabilité liée, la non-discrimination et le renforcement de la capacité d'agir.

*Participation*: La lutte contre la pauvreté et pour le développement ne peut être efficace qu'en partant des pauvres eux-mêmes. Dès lors, partir d'une approche fondée sur les droits des personnes pauvres et formuler le DSRP selon ce schéma est une garantie additionnelle d'efficacité, par la participation réelle des bénéficiaires, l'implication des décideurs, notamment locaux, le renforcement de ceux qui sont réellement aptes à véhiculer des messages de progrès auprès des pauvres.

*Responsabilité liée*: Le contenu du DSRP doit être en conformité avec les normes de protection de la personne humaine comprises dans les Pactes internationaux sur les droits de l'homme de 1966, la Convention sur les droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention contre la torture, textes ratifiés par la République du Bénin. Une responsabilité liée suggère également une bonne gouvernance de la part de tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté pour une plus grande justice sociale.

*Non-discrimination*: Les activités relatives à la stratégie de réduction de la pauvreté doivent être conçues et développées sur la base de l'égalité et de l'équité, sans distinction aucune.

*Renforcement de la capacité d'agir*: Un objectif crucial du DSRP devrait être de permettre à l'individu de s'émanciper sur le plan civil, politique, économique, social et culturel.

Ci-joint un certain nombre de propositions pratiques visant à traduire certains droits de la personne humaine en activités concrètes susceptibles d'être intégrées dans le DSRP.

| | |
|---|---|
| *Droit à la santé* | – La décentralisation est urgente pour offrir à chacun, en particulier aux groupes les plus vulnérables, les soins nécessaires.<br>– Le DSRP devra prévoir la mise en route de structures de santé qui veillent à réduire la mortalité maternelle et néonatale, problème très lourd pour le Bénin.<br>– Création d'emplois dans ces programmes décentralisés de santé pour tous les groupes vulnérables. |
| *Droit à l'éducation* | – Décentralisation urgente pour doter chaque village d'une école et d'un enseignement primaire gratuit pour les filles et les garçons.<br>– Éducation des filles: des formations auprès des structures traditionnelles pour qu'elles encouragent les filles, les mères à sortir de l'analphabétisme.<br>– Création d'emplois dans ces programmes décentralisés d'éducation, en particulier les instituteurs.<br>– Soutien aux écoles informelles existantes dans les milieux ruraux en raison de l'habitat dispersé. |
| *Droit à l'alimentation* | – Développer l'équipement des zones rurales en eau potable.<br>– La décentralisation permettra de sélectionner les besoins réels. |
| *Droit à un état civil* | – Chaque enfant qui naît doit vivre dans la dignité. Un état civil complet du Bénin est un atout essentiel pour réussir la décentralisation et protéger les Béninois, en particulier les enfants, contre toute forme de maltraitance.<br>– Faciliter le déroulement des élections. |
| *Droit à la propriété et accès à la terre* | – Le DSRP doit prendre en considération l'accès à la propriété en zone rurale, en particulier une modification du droit à l'héritage permettrait aux femmes de partager le bien acquis, et d'éviter des situations de pauvreté, en zone rurale ou urbaine. |
| *Droit à l'information* | – Développer les centres Internet (cybercafés) et utiliser ces réseaux afin d'informer notamment les populations les plus isolées, mais également afin de recueillir leurs préoccupations. |

| | |
|---|---|
| *Promotion des droits culturels* | - Mise en œuvre de procédures de consultation avec les populations vivant dans la pauvreté en tenant compte de leurs valeurs culturelles (langue, religion, appartenance ethnique).<br><br>- Dialogue avec les structures traditionnelles du Bénin pour les impliquer dans la lutte contre la pauvreté. Les chefferies (royautés) sont les acteurs indispensables pour la lutte contre la pauvreté. |

---